

**НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ УКРАЇНИ
«КИЇВСЬКИЙ ПОЛІТЕХНІЧНИЙ ІНСТИТУТ
імені ІГОРЯ СІКОРСЬКОГО»
Факультет соціології і права
Кафедра теорії та практики управління**

«На правах рукопису»
УДК _____

«До захисту допущено»
В. о. завідувача кафедри
_____ С. А. Чукут
(підпис)

« ____ » грудня 2018 р.

Магістерська дисертація

на здобуття ступеня магістра

зі спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування
спеціалізації «Електронне урядування»

на тему: **Механізми державного регулювання сфери публічних
закупівель**

Виконала: студентка 6 курсу, групи ЕУ-71мп

Куц Аріна Романівна

(підпис)

Науковий керівник: професор кафедри теорії та практики
управління, д. держ. упр., професор, Чукут С.А.

(підпис)

Рецензент: завідувач кафедри соціології, доктор
соціологічних наук, Кутуєв П.В.

(підпис)

Засвідчую, що у цій магістерській
дисертації немає запозичень з праць
інших авторів без відповідних
посилань.

Студент _____
(підпис)

Київ – 2018

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ.....	13
1.1. Теоретичні основи публічних закупівель в умовах інформаційного суспільства.....	13
1.2. Методологія здійснення публічних закупівель.....	17
1.3. Архітектура електронної системи публічних закупівель.....	25
Висновки до Розділу 1.....	31
РОЗДІЛ 2. МІЖНАРОДНИЙ ТА НАЦІОНАЛЬНИЙ ДОСВІД РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ.....	33
2.1. Міжнародний досвід і запроваджені стандарти в сфері публічних закупівель.....	33
2.2. Державне регулювання, контроль та моніторинг публічних закупівель в Україні.....	38
2.3. Роль громадськості у процесі моніторингу публічних закупівель.....	57
Висновки до Розділу 2.....	64
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ.....	66
3.1. Загальна характеристика системи публічних електронних закупівель “ProZorro” та її нормативно-правове забезпечення.....	66
3.2. Проблеми в законодавчому забезпеченні регулювання публічних закупівель.....	69
3.3. Основні напрями вдосконалення державного регулювання сфери публічних закупівель.....	76
Висновки до Розділу 3.....	81
ВИСНОВКИ.....	83

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	95
Додаток 1. Етапи в типовому електронному тендерному процесі.....	109
Додаток 2. Рівні розвитку систем електронних закупівель в державах-членах ЄС.....	110
Додаток 3. Архітектура ProZorro.....	111
Додаток 4. Публічний модуль аналітики ProZorro.....	112
Додаток 5. Моніторинговий портал DOZORRO.....	113
Додаток 6. Система ризик-індикаторів.....	114
Додаток 7. Індекс найкращих практик.....	115
Додаток 8. Інтерактивний інструмент для пошуку додаткових угод в ProZorro.....	116
Додаток 9. Довідка про впровадження результатів наукової роботи.....	117

ВСТУП

Актуальність теми. Будь-яка політична система є єдиною структурою, що складається з низки державних інститутів і організацій, які в сукупності відповідають за організацію суспільства та результати її державної політики. Враховуючи той факт, що фундаментальною складовою державної політики є економіка, стабільна тенденція до її розвитку та правові механізми, що сприяють ефективному економічному та раціональному використанню публічних коштів, що обумовлює актуальність теми дослідження. Революція гідності й низка економічних та політичних реформ після неї підтвердили прагнення України до системної модернізації управління та перезавантаження всіх її неефективних складових.

Основним засобом протидії неефективній державній політиці в державному секторі економіки та її високій корумпованості виступила реформа публічних закупівель, яка регулюється низкою нормативно-правових рішень. Система публічних закупівель в Україні знаходиться в інтенсивній розбудові й є найбільш впізнаваною реформою, демонструючи неабиякі зрушення в цій царині. За останні роки в публічних закупівлях з'явилося нове законодавство, низка унікальних технологічних рішень, оформлені принципово нові засади взаємодії між владою, бізнесом та громадянськістю. Це зумовлено необхідністю переходу до моделі, яка орієнтована одночасно і на розвиток конкуренції, і на подолання обмежень ринку на основі цілеспрямованого формування відносин співпраці між всіма учасниками закупівельного процесу.

Загалом, переведення закупівель в електронну площину стало для України «вікном можливостей» в розбудові підзвітної, прозорої та ефективної країни. Після двох років роботи цієї системи, її перемог, резонансних скандалів та виявлених недоліків, очевидним є те, що публічні закупівлі і досі залишаються сферою, в якій є низка проблем. Проте, як свідчить досвід цих років, корені цих проблем не в самій

електронній системі, адже проведення в електронному форматі тендерів не може вбити зловживання, які мають місце при проведенні закупівель, система лише надає інформацію про всі закупівлі для подальшого аналізу.

Основні проблеми сфери публічних закупівель пов'язані з етапами закупівельних процесів, які мають місце або ж до етапу оголошення закупівлі в системі, де і наявні певні маніпуляції, або ж взагалі відбувається уникнення відкритих торгів. Саме необхідність зменшення корупційних зловживань публічними коштами, а також потреба у забезпеченні невідворотності покарання за них, обумовлюють актуальність теми дослідження, адже саме вдосконалення державного регулювання здатне сутнісно покращити роботу всієї системи.

Стан наукової розробленості проблеми. Джерельну базу дослідження складають наукові праці вітчизняних і зарубіжних дослідників теоретичних основ електронних державних закупівель та їх регулювання, наукові статті, законодавство України, міжнародні Директиви та ґрунтовні дослідження визначеної теми міжнародними та вітчизняними організаціями.

Досягнення узагальненого теоретичного осмислення місця і ролі публічних закупівель в умовах інформаційного суспільства стало можливим завдяки дослідженням: Батенка Л.П., Загорського В.С., Квача В.Ю. та Афанасієва Р.В., Кулака Н.В., Науменка С.М., Нижнього Т.В., Парафійник Н.І., Смиричинського В.В., Ткаченко Н.Б., Уманціва Ю.М., Чукут С.А. та ін.

Міжнародний та національний досвід функціонування електронних публічних закупівель стали об'єктами дослідження: Акімової Л.М., Андреєвої О.М., Вареника В.М., Волоха О.К., Дубініної М., Гальчинського Л.Ю. та Гаврилової А.Г., Кайдаш Т., Круп'яка І., Міняйло О.І., Олефіра А.О., Письменної М.С., Риженка О.В., Ткаченко Н.Б., Чабана В., Шатковського О. П.

Проблематика системи державного регулювання сфери публічних закупівель, а також його еволюція в умовах інформаційного та технологічного розвитку, висвітлена у наукових напрацюваннях: Бугая Н.О., Бухтатого О.Є., Гальчинського Л.Ю. та Гаврилової А.Г, Горбатюка Я.В., Кісельова М., Міняйло В.П., Недільченко Б., Сланецької С.В., Щукіна О.М., Шатковського О.П. та низці неурядових організацій та аналітичних центрах, які займаються дослідженням сфери публічних закупівель: українського представництва міжнародної антикорупційної організації Transparency International, громадської організації “Центр протидії корупції”, Centre of excellence in procurement in Kyiv School of Economics та ін.

Попри велику кількість наукових робіт та статей, що присвячені електронним закупівлям в цілому та реформуванню закупівель а електронний формат загалом, не достатньо приділено увагу як напряму вдосконалення регулювання публічних закупівель, так і науковому дослідженню інструментів аналітики публічних закупівель, хоча саме інструменти моніторингу є тими механізмами протидії та виявлення корупції, які стимулюють прозоре та підзвітне функціонування всієї системи публічних закупівель. Потребують аналізу кращі зарубіжні практики державного регулювання сфери публічних закупівель, а також наявні проблеми регулювання закупівель в Україні, У цьому полягає актуальність теми дослідження, його мета та завдання.

Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами. В основу дисертації покладено результати досліджень і розробок, отримані автором за безпосередньої участі в науково-дослідній роботі в межах ініціативних наукових досліджень кафедри теорії та практики управління Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»: 1) «Вплив електронного урядування на суспільні трансформації» (ДР № 0115U000019), де автором досліджено кращі вітчизняні та зарубіжні практики функціонування електронних

публічних закупівель, результати якого були представлені в науково-дослідній роботі “Переведення публічних закупівель в електронний формат як ефективний інструмент боротьби з корупцією”. 2) «Сучасні тенденції впровадження електронного урядування в Україні: кращі практики» (ДР № 0118U100305), в межах якої було досліджено механізми державного регулювання сфери публічних закупівель.

Об’єктом дослідження є публічні закупівлі в умовах інформаційного суспільства.

Предметом дослідження є державне регулювання сфери публічних закупівель.

Мета дослідження: метою дисертаційного дослідження є змісту та ефективності державного регулювання сфери публічних закупівель в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду, а також розробка практичних рекомендацій для органів влади щодо удосконалення діяльності у даній сфері.

Реалізація поставленої мети зумовила вирішення наступних **завдань**:

- розглянути теоретичні основи публічних закупівель в умовах інформаційного суспільства, методологію здійснення публічних закупівель та архітектуру електронної системи публічних закупівель;
- проаналізувати міжнародний досвід і затверджені стандарти в сфері публічних закупівель;
- розкрити сутність державного регулювання, контролю та моніторингу публічних закупівель в Україні;
- визначити роль та внесок громадськості у процес моніторингу публічних закупівель;
- дослідити загальний стан функціонування системи публічних електронних закупівель в Україні та її правове забезпечення;

- ідентифікувати основні проблеми законодавчого забезпечення функціонування публічних закупівель;
- обґрунтувати основні напрями та надати рекомендації щодо вдосконалення державного регулювання сфери публічних закупівель;

Методологія та методи дослідження. Для реалізації поставлених завдань у магістерській дисертації було використано комплекс загальнонаукових і спеціальних методів: теоретичного узагальнення, порівняння, метод аналізу та синтезу - для пошуку та відбору наукових напрацювань щодо функціонування публічних закупівель в умовах інформаційного суспільства, їх подальшої систематизації для комплексного розгляду теоретико-методологічних основ публічних закупівель; метод системного аналізу – з метою розкриття сутності нормативно-правового регулювання сфери публічних закупівель; методи порівняльного аналізу та екстраполяції - при екстраполяції міжнародного досвіду та інституційно-правових напрацювань на українські реалії, для визначення переваг і недоліків української архітектури системи публічних електронних закупівель порівняно з відповідними зарубіжними практиками, з метою ідентифікації основних прогалин законодавчого забезпечення функціонування публічних закупівель; метод логічного узагальнення для розроблення висновків та рекомендацій щодо вдосконалення державного регулювання сфери публічних закупівель відповідно до сучасних викликів в цій сфері.

Наукова новизна полягає у вирішенні актуального наукового завдання в галузі публічного управління та адміністрування щодо теоретичного обґрунтування механізмів державного регулювання та розробки практичних рекомендацій для органів законодавчої та виконавчої влади, які можуть бути використані для удосконалення розвитку державного регулювання сфери публічних закупівель в Україні:

удосконалено:

На основі визначених особливостей архітектури електронних закупівель та її характеристики, надані рекомендації щодо напрямів подальшого покращення технічного функціонування системи публічних електронних закупівель в Україні, зокрема, запровадження електронної тендерної документації та електронних форм для додаткових угод, стандартизованих списків з варіантами відповідей для розірваних, відмінених закупівель, а також дискваліфікацій учасників;

набуло подальшого розвитку:

вивчення міжнародного та національного досвіду щодо регулювання сфери публічних закупівель, – зокрема, директив ЄС, типовий закон ЮНСІТРАЛ та угоди СОТ. Запропоновано коригування та узгодження національного законодавства публічних закупівель відповідно до вимог ЄС, в тому числі, передбачених міжнародними угодами між країнами - наприклад, Угодою про асоціацією України з ЄС;

поглиблено стан наукового дослідження системи публічних закупівель, в частині щодо ролі та внеску громадськості у процес контролю та моніторингу сфери публічних закупівель, а також досліджено розроблені громадськістю інструменти аналітики та їх функціонал, які представлені в магістерській дисертації.

Практичне значення отриманих результатів полягає в комплексному підході до наукового дослідження, що дозволило систематизувати всі сучасні наукові напрацювання в цій темі й виробити практичні рекомендації щодо оптимізації закупівельних процесів. Розроблені в дисертації висновки та рекомендації щодо вдосконалення діяльності замовників в системі “ProZorro” були представлені на розгляд керівництву Товариства з обмеженою відповідальністю “РЕНТ-АЛЬЯНС”, яким визнано можливість практичного застосування в майбутньому окремих пропозицій в частині професіоналізації закупівельників (акт

впровадження №494 від 09.02.2018). Основні положення дисертації можуть стати підґрунтям для подальших наукових досліджень з питань державного регулювання сфери публічних закупівель, використовуватись органами державної влади та органами місцевого самоврядування в процесі формування механізмів реалізації державної політики у сфері публічних закупівель.

Апробація результатів роботи: основні положення дисертаційного дослідження були презентовані та обговоренні під час науково-практичних конференцій: IX Міжнародна науково-практична конференція «Сучасні проблеми управління: імперативи забезпечення сталого розвитку» (м. Київ, 23-24 листопада 2017 року), V Всеукраїнська конференція: "Глушковські читання" (м. Київ, 12 грудня 2017 року), Міжнародна науково-практична конференція “Конкурентноспроможна модель інноваційного розвитку економіки України”(м. Кропивницький, 11 квітня 2018 року) та на XXI Всеукраїнській науково-практичній конференції студентів, аспірантів та молодих вчених «Дні науки ФСП: «Industry 4.0: Людина і суспільство у virі трансформацій»(м. Київ, 19-20 квітня 2018 року), а також на Всеукраїнському конкурсі наукових студентських робіт з «Публічного управління та адміністрування» (м.Київ, 12 квітня 2018 року) з роботою: «Переведення закупівель в електронний формат як інструмент боротьби з корупцією» (Перше місце).

Публікації. Наукові результати дисертаційного дослідження опубліковано в 4 тезах, а також представлені в матеріалах науково-дослідної роботи:

1. Куц А.Р. Інформаційно-аналітичне забезпечення моніторингу публічних закупівель. Збірник тез доповідей Міжнародної науково-практичної конференції «Конкурентноспроможна модель інноваційного розвитку економіки України» (2018р.,

- м.Кропивницький). Кропивницький: Ексклюзив-Систем, 2018. с. 336-339.
2. Куц А.Р. Переведення закупівель в електронний формат як ефективний інструмент з корупцією. Всеукраїнський конкурс студентських наукових робіт зі спеціальності “Публічне управління та адміністрування” (2018р, м.Київ).
 3. Куц А.Р. “Перспективи правового врегулювання Smart-контрактів в контексті сучасного технологічного розвитку”. Матеріали V Всеукраїнської конференції “Глушковські читання” (2017р. м. Київ). К.: Видавництво “Політехніка”, 2017.
 4. Куц А.Р. Приватизація як інструмент стратегічного управління державним сектором економіки. Матеріали XXI Всеукраїнської науково-практичної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених «Дні науки ФСП: Industry 4.0: Людина і суспільство у viri трансформацій». Київ, 2017.
 5. Куц А.Р. “Розбудова інституційно-технологічної інфраструктури електронного урядування: досвід Австрії”. Сучасні проблеми управління: імперативи забезпечення сталого розвитку: матеріали IX Міжнар. наук.-прак. конференції. Київ, 2017. с. 55-57.

Структура та обсяг дисертації. Магістерська дисертація складається зі вступу, трьох розділів, семи підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг роботи становить 117 сторінок, в тому числі список використаних джерел на 14 сторінках, що містить 96 найменувань та додатків на 9 сторінках.

У **першому розділі** розкриваються теоретичні основи публічних закупівель в умовах інформаційного суспільства, а саме поняття, сутність, базові принципи публічних закупівель, життєвий цикл та архітектура електронних систем публічних закупівель.

У **другому розділі** розглядається міжнародний досвід впровадження публічних закупівель, наявні стандарти, сутність державного регулювання,

контролю та моніторингу публічних закупівель державою та громадськістю.

У **третьому розділі** досліджується функціонування електронної системи “Prozorro” та її нормативно-правове забезпечення, основні недоліки законодавчого регулювання сфери публічних закупівель та напрями його вдосконалення.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

1. 1 Теоретичні основи публічних закупівель в умовах інформаційного суспільства

Економічний добробут держави важко представити без наявності в ній повноцінного забезпечення прозорих державних закупівель, адже мова йде про суттєві видатки розпорядниками коштів, при яких витрачаються публічні кошти – тобто, кошти платників податків. Успішна реалізація державою її функцій передбачає вирішення двох найважливіших завдань стратегічного характеру: приведення функцій держави у повну відповідність з її потенціалом, під яким слід розуміти здатність уряду ефективно здійснювати свою політику та підвищення дієздатності державних інститутів, що передбачає провадження ефективної регламентуючої діяльності держави [45]. Технологічний розвиток сучасного світу безупинно продукує інноваційні технічні рішення, які істотно покращують найрізноманітніші сфери нашого життя, в тому числі і сферу публічного управління та адміністрування. Впровадження інноваційних підходів до публічного управління на основі застосування інформаційно-комунікаційних технологій є виявом формою організації державного управління – електронного урядування.

Вперше термін «електронний уряд» (e-government) було застосовано у 1997 році за ініціативою Національного наукового фонду США для визначення процесу адміністративної реформи на основі ідеології нового державного менеджменту та широкого впровадження ІКТ в державне управління, насамперед, в органах виконавчої влади. Саме в цей час з'явилась нова парадигма використання ІКТ для підвищення ефективності державного управління. Наприклад, М. Форман під електронним урядом має на увазі використання цифрових технологій для перетворення державного управління з метою підвищення ефективності, результативності та обслуговування[34]. Модернізація публічного

управління за допомогою ІКТ, обумовило появу терміну – «електронне урядування». Перш за все, інформаційні технології в політиці варто розглядати як інноваційний інструмент державного управління, який дає можливість широкої взаємодії органів влади, громадських організацій, підприємств, громадян в процесі побудови суспільства на основі урядових та суспільних інформаційних структур, що ефективно діють в умовах інформаційного суспільства[64].

В світі визначають такі цілі, які покладені на ІКТ: всі послуги держави мають бути доступні по електронних каналах, урядові структури мають бути інтегровані в єдину внутрішньоурядову інфраструктуру, адміністративні процеси та послуги повинні фокусуватися на потребах користувачів. Залучення до публічного управління інформаційно-комунікаційних технологій можливе лише в разі поєднання організаційних основ та структур державного управління, що їх забезпечують – тобто, комплексного державного регулювання. При переході державної економіки до ринкової моделі організації економічних відносин, стала очевидною неспроможність ринку формувати зв'язки й ефективно функціонувати без додаткового запровадження спеціальних заходів регулювання.

У світовій практиці рішенням цих викликів стала система державних електронних закупівель, що регулюється конкретними нормативними рішеннями, яка складається з низки об'єднаних інституцій, що діють в межах окресленого правового поля і спираються в своїй діяльності на конкурентні та неконкурентні закупівлі[45]. Окремим напрямом організації системи державних закупівель стала її відповідність кращим міжнародним практикам прозорості та підзвітності, забезпечення відкритості закупівельних процесів, аби уникнути можливих маніпуляцій, що і призведе до відозміни класичних закупівель до їх електронної версії.

Відповідно до статті 3[7] публічні закупівлі мають здійснюватись за такими принципами як добросовісна конкуренція серед учасників;

максимальна економія та ефективність; відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель; недискримінація учасників; об'єктивна та неупереджена оцінка пропозицій конкурсних торгів; запобігання корупційним діям і зловживанням[45].

На сьогодні у світі досі відсутнє єдино визнане тлумачення поняття «державні/публічні закупівлі». У зарубіжній і вітчизняній науці існує низка термінів, які використовуються для визначення закупівель: державні, або ж публічні закупівлі, конкурсні торги, тендер, торги та прок'юремент[57]. Загалом, тендер (торги) – спосіб розміщення замовлення на постачання товарів, виконання робіт, надання послуг, при якому замовник або організатор конкурсу в той чи інший спосіб штучно створює умови для конкурентної боротьби між постачальниками-учасниками конкурсу за замовлення з метою вибору найкращих умов придбання необхідних товарів, робіт, послуг [14].

Під тендерними торгами мають на увазі узгоджений змагальний процес між пропозиціями різних учасників, або ж конкурс, який проводиться з метою відбору найкращої, з економічної точки зору, пропозиції. Цікавим є надане тлумачення вітчизняним науковцем, Смиричинським В.В., який користується англомовним еквівалентом: прок'юремент – конкурентна система закупівлі продукції в ринковій економіці, що базується на принципах гласності проведення торгів, справедливості товарного обміну, економічності, ефективності та підзвітності обмінних операцій, обов'язковості виконання контрактних умов [45].

Окрім відсутності єдиного тлумачення державних закупівель не достатньо врегульованим є питання їх класифікації. Зокрема, Жуков В.В. поділяє закупівлі лише на дві категорії: закупівлі товарів, робіт і послуг у рамках держзамовлення (наприклад, закупівля озброєння і спорядження військовими відомствами); закупівлі в рамках реалізації проектів, які фінансуються за рахунок державних коштів (у цьому випадку закупівлі

здійснює не державне відомство, а організація (підприємство), що одержало на визначених умовах державні кошти для реалізації проекту) [57, с. 48]. Окрім класифікації за суттю, наявний поділ і на конкурентні (конкурсні та позаконкурсні), і неконкурентні (закупівля у єдиного джерела) тендерні закупівлі[45].

Також можна виділити класифікацію державних закупівель за моделлю їх організації – а саме, централізована, децентралізована та змішана моделі. При централізованій моделі, наприклад, створюється окремий централізований орган що займається закупівлями. Він оформляє обсяг продукції та перелік замовників на нього. Децентралізована модель побудована так, що весь закупівельний процес здійснюється під егідою розпорядників державних коштів. Змішана модель є симбіозом централізованої та децентралізованої моделей[45]. Насправді, кожна з цих моделей є життєздатною, має свої особливості й переваги.

Відбір тієї чи іншої моделі організації закупівель часто пов'язано зі специфічними умовами, у яких система функціонуватиме. Для країни, з розгалуженою державною системою, яка є децентралізованою, є сенс проводити закупівлі на більш локальному рівні, адже сама на глибшому рівні краще знають про потреби. В той же час, відсутність єдиного підходу до організації закупівель, чіткого поділу повноважень та асигнувань між органами на місцях може призводити до нерівномірного використання коштів, внаслідок чого певні потреби можуть бути не покриті взагалі, а деь забезпечені у подвійному обсязі. Для того, аби децентралізована модель працювала краще, необхідна чітка інституційна ієрархія, а також мінімальна інформаційна асиметрія в ній. Якщо в країні обмін та передача інформації відбувається оперативно, наявна уніфікована система документообігу, незалежно від обраної моделі процес буде більш ефективний. В той же час, у випадку відсутності перерахованих характеристик, краще функціонуватиме саме централізована модель, яка агреговано збиратиме потреби, закуповуватиме й розподілятиме необхідне

на місця. Окремим аспектом доцільності тієї чи іншої моделі є питання інституційної структури замовників. Замовником у закупівельному процесі виступають як органи державної влади, так і місцеві. Мова йде про юридично зареєстровані особи та їх об'єднання, на які покладені функції забезпечення потреб цілої держави, або її окремих територіальних одиниць. Установи, при цьому, мають бути розпорядниками бюджетних коштів, здійснювати діяльність в окремих сферах господарювання, або ж мати частину державної власності у капіталі конкретної юридичної особи понад 50%.

Організація закупівельної організації не є можливою без наявності вузькоспеціалізованих фахівців у ній (переважно, юристів або економістів). Зазвичай, мова йде або про уповноважену особу, або ж цілі підрозділи, на які покладені ці функції - тендерні комітети. Якщо тендерні комітети - є профільним підрозділом, який організовує та проводить закупівлі, визначає потреби, опрацьовує документи та здійснює як юридичний супровід, так і контроль за виконанням договорів й частіше присутні у головних розпорядників коштів, уповноважена особа може здійснювати ці обов'язки за сумісництвом, якщо її установа на рівні одержувача коштів.

1.2. Методологія здійснення публічних закупівель

Часто під закупівлями розуміють тендерний процес, хоча насправді він є лише частиною закупівельного процесу. Закупівельний процес – значно ширший, адже охоплювати всі етапи закупівельного циклу, маленькою частиною якого є тендер. Закупівельний цикл складається з низки етапів:

- 1) Попереднє визначення потреб, на основі яких проводитимуться закупівлі. Цей етап відбувається поза системою і має низку ризиків – зокрема, затвердження замовником сумнівних закупівель. Визначена потреба у неякісному, занадто дорогому, або ж непотрібному товарі не є прямим свідченням корупції як такої, проте негативно впливає на

закупівлю загалом, адже неправильне визначення потреби призводить до неефективного використання коштів. Потреби замовника прогноуються і вносяться ним у річний план закупівель, який заздалегідь затверджується. Всі закупівлі мають здійснюватись відповідно до затвердженого плану. У випадку ж, якщо виникає потреба, яка не була передбачена, замовник має вносити зміни до річного плану закупівель. Закупівля товарів, робіт, або ж послуг, які не були передбачені річним планом є порушенням.

2) Визначення предмету закупівлі. Відповідно до затвердженої потреби визначається що саме є предметом закупівлі. На перший погляд може здатись, що це несуттєвий етап на якому констатують очевидне, проте саме від визначення типу предмету закупівлі залежать пороги, обов'язкові для застосування тих чи інших процедур. На цьому етапі можуть мати місце ситуації, коли замовнику важко класифікувати предмет закупівлі. Для полегшення процесу класифікації світовий досвід має низку напрацювань - наприклад, CPV-код. CPV є єдиним закупівельним словником, у якому за чіткою ієрархією згруповані групи товарів, робіт та послуг. В Україні останньою версією такого словника є ДК:021:2015[33].

При цьому, для замовників є проблемою визначення предмету закупівлі у випадку, коли закупівля включає як товар, так і послугу. Наприклад, розпорядник коштів закуповуватиме встановлення кондиціонерів. Саме встановлення є послугою, проте, якщо тендерною документацією передбачено що постачальник має не тільки встановити, але і поставити замовнику ці кондиціонери, а їх вартість включена у загальну вартість закупівлі – мова йде саме про закупівлю товару, адже це основна стаття витрат на цю закупівлю.

3) Вимоги до закупівлі. Кожен замовник перед оголошенням закупівлі має сформулювати вимоги до закупівлі, які будуть відображені у тендерній документації. Важливо, аби на цьому етапі були опрацьовані кваліфікаційні критерії до закупівлі, технічні характеристики предмету

закупівлі та вимоги до учасників, відповідно до потреби. Цей етап також відбувається ще до оприлюднення оголошення про проведення закупівлі в “ProZorro”, тож якщо на цьому етапі з’являються сумнівні критерії – сама система з цим нічого не може зробити.

4) Також не публічним є і наступний етап – кваліфікація учасника. Для того, або потенційний контрагент відповідав всім потребам, замовник відповідно до статті 16 ЗУ “Про публічні закупівлі” може розробляти критерії, які доводять здатність учасника виконати договір. Зокрема, можуть вимагати довідку про наявність досвіду виконання аналогічних договорів, висувати певні вимоги щодо працівників, обладнання та матеріально-технічної бази.

Критерії участі повинні бути:

- розроблені таким чином, щоб уникнути упередженості, бути об’єктивними;
- стосуватися здатності учасника виконати контракт
- повинні бути попередньо описані, доречні та доцільні з точки зору предмету закупівель;
- мають важливе значення для забезпечення того, що учасник має юридичну, фінансову та технічну здатність подати інформативну пропозицію;
- потім належно виконати контракт (можуть містити минулий досвід, що може припускати рекомендації)[21].

5) Створення плану та кошторису закупівель та формування річного плану на наступний рік. Перед тим, як розпорядник коштів отримає гроші, він заздалегідь має подати на затвердження запит на бюджетне фінансування, у якому є точний перелік його потреб. Важливо, аби цей

процес проходив комплексно, і підготовка річного плану відображала не тільки всі нагальні потреби, але і потреби, які можуть виникнути у випадку реалізації низки з них. Наприклад, при закупівлі специфічного обладнання закладом охорони здоров'я варто заздалегідь проконсультуватись щодо можливого товару, або його еквіваленту, щодо питань його обслуговування. У випадку, коли певне обладнання потребуватиме постійне технічне обслуговування, вона має бути частиною контракту й включену у загальну вартість видатків на нього, аби потім не виявилось, що через відсутні бюджетні призначення на його обслуговування використання закупленого обладнання є неможливим.

6) Відбір процедури закупівлі та її проведення. На цьому етапі мова йде про вибір замовником процедури закупівлі, за якою буде проводитись сама закупівля відповідно до очікуваної вартості закупівлі – чи буде вона конкурентною або ж ні, чи вимагає вона додаткових етапів (наприклад, як у процедурі конкурентний діалог), після чого проводиться сама процедура закупівлі[40]. Окремого розгляду заслуговує формування очікуваної вартості пропозиції - адже цей процес, як показує міжнародний досвід, зазвичай не врегульований. Низка країн, в тому числі і Україна, покладає формування та розрахунок очікуваної ціни на розсуд замовника. Як саме відбувається цей процес на місцях - достеменно невідомо. Замовник може визначати ціну, попередньо досліджуючи середні ціни на ринку, шукаючи інформацію через знайомих постачальників, або ж зазначаючи той верхній поріг суми, який фінансово спроможний сплатити. Варто розуміти, що ринок формує свої пропозиції відповідно до очікуваної вартості - тобто, якщо очікувана вартість значно завищена, бізнес буде робити пропозиції, які для нього будуть більш прибутковими. У випадку недосконалого розрахунку ціни замовником є вірогідність неефективного використання коштів та переплати за певний предмет закупівлі розпорядниками коштів.

На противагу нерегульованого процесу визначення та формування ціни, в країнах що використовують електронні системи часто використовують електронні каталоги. Електронні каталоги є електронною базою з набором товарів та послуг, в якій міститься докладна інформація про них, їх характеристики, а також примірні ціни. Каталоги, зазвичай, розміщені на автоматизованих майданчиках, або надсилають всім замовникам, зареєстрованим у системі. Замовники, які мають доступ до цих каталогів, одразу мають можливість бачити орієнтовні ціни на товари та послуги, порівнювати певні товари між собою, та краще здійснювати планування та підготовку до закупівель. Такі електронні рішення розповсюджені у країнах Європейського Союзу, де переважно централізовані закупівлі.

7) Розкриття пропозицій. На цьому етапі стають відомими учасники та їх цінові пропозиції. Зазвичай, юридичний відділ, або ж уповноважена особа, перевіряє учасників за допомогою відкритих баз даних та реєстрів на предмет того, чи не є вони, наприклад, у процесі припинення діяльності внаслідок банкрутства, чи не заборонена їм участь у торгах внаслідок виявленого правопорушення законодавства, тощо.

8) Визначення переможця після проведення тендеру. Залежно від законодавства країни, у якому функціонує система, критерієм відбору переможця зазвичай є найнижча цінова пропозиція. Проте, у закупівлях, замовником можуть бути передбачені і нецінові критерії відбору, які мають забезпечити відбір не тільки найбільш економічно вигідної пропозиції, а і найбільш якісного товару, що відповідає вимогам замовника.

9) Укладання договору між замовником та переможцем та його фактичне виконання. Після перемоги певного учасника з його пропозицією, між ним та замовником укладається договір, проводиться оплата. Протягом всього часу виконання договору замовником може

контролювати виконання умов договору контрагентом за допомогою юридичних, господарських відділів, або ж тендерних комітетів, які слідкують аби всі умови договору дотримувались в термін. Після повного виконання договору замовником, у випадку якщо це передбачено законом для цієї процедури та є обов'язковим до виконання, оприлюднюється звіт про виконання договору про закупівлю. Також слід зазначити про те, що у випадку підписання договору за певною ціною, й раптовою зміною ціни на ринку є два шляхи вирішення цієї ситуації. Розірвання договору та переоголошення закупівлі, або ж підписання додаткової угоди, якою ціна буде підніматись до ринкової. Ця опція була введена в законодавство, аби надати можливість коригувати договір у випадку зміни ціни через прив'язку вартості товару до міжнародного курсу, соціальних та політичних чинників тощо. Коригування ціни додатковими угодами є обмеженими - наприклад, для України, з метою коригування вартості під ринок, обмеження зміни ціни дорівнює 10% від загальної суми договору[7]. Тобто, у випадку коли певний загальна вартість товару - 100 000 грн, у випадку збільшення ціни за одиницю товару на ринку, додатковою угодою підняти загальну суму можна лише на 10% від цієї суми, тобто, до 110 000 грн.

Як вже зазначалось у одному з етапів закупівельного циклу, є низка процедур закупівель. Зокрема, відповідно до ЗУ “Про публічні закупівлі” наявний умовний розподіл на допорогові та надпорогові закупівлі. Допороговими закупівлями є закупівлі, очікувана вартість яких менша 200 тисяч гривень для товарів та послуг, та 1.5 мільйони гривень грн для робіт. Для окремих замовників, що здійснюють діяльність в певних сферах господарювання затверджені пороги складають 1 мільйон гривень для товарів та послуг, та 5 мільйонів гривень для робіт. Допорогові закупівлі не регулюються ЗУ “Про публічні закупівлі”, а здійснюються відповідно до Наказу 35 ДП “Зовнішторгвидав” “Про затвердження Порядку

здійснення допорогових закупівель”. Надпорогові ж закупівлі підпадають під дію Закону про публічні закупівлі й регулюються саме ним.

Надпороговою є закупівля від вже згаданих порогів у 200 тисяч гривень для товарів та послуг, та 1.5 мільйони гривень для робіт[7]. Однак, попри окреслені законом пороги, органи державного управління та місцевого самоврядування можуть з власної ініціативи запроваджувати обов'язкові електронні аукціони для закупівель товарів, робіт та послуг з нижчою вартістю. Зокрема, для Дніпровської міської ради, Маріуполя та Бурштина таким порогом є сума від 3 тисяч гривень, в Івано-Франківську – на рівні 50 тисяч гривень.

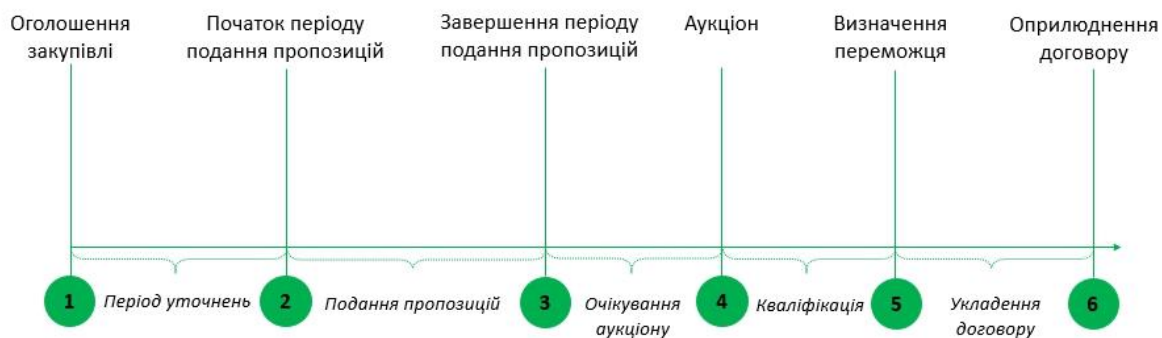


Рис 1.1 Життєвий цикл допорогової закупівлі [Джерело:

<https://education.zakupki.prom.ua/theory-and-practice/>]

По факту, у замовників є вибір яким чином проводити допороги – вести ці тендери в системі ProZorro, аби зекономити державні кошти, або ж просто завантажити звіт про укладений договір. Допороги – це така собі “сіра зона”, в якій певні замовники використовують переваги системи електронних публічних закупівель, задля забезпечення ефективного використання державних коштів, а інші цю систему умисно уникають, підписуючи договір з конкретним постачальником й зводячи потенційну економію до нуля. Вибір неконкурентних процедур в допорогах зумовлений низкою чинників – часто замовникам легше завантажити звіт про укладений договір, аніж проводити конкурентні торги з декількома учасниками, або ж замовник вже вирішив з ким саме він хоче укласти

договір й відкриті торги йому заважають, адже тоді переможцем стане не обраний за не відомими критеріями замовником контрагент, а той учасник, який подав найбільш вигідну пропозицію й забезпечує найбільшу економію. Якщо суми закупівель вище порогів, ці закупівлі називають надпороговими. До надпорогових процедур відносять відкриті торги, конкурентний діалог та переговорну процедуру.

- Відкриті торги – основна процедура закупівлі. Такі торги не мають специфічних обмежень щодо того, хто має право брати участь в них, пропозиції замовнику подають всі зацікавлені особи;

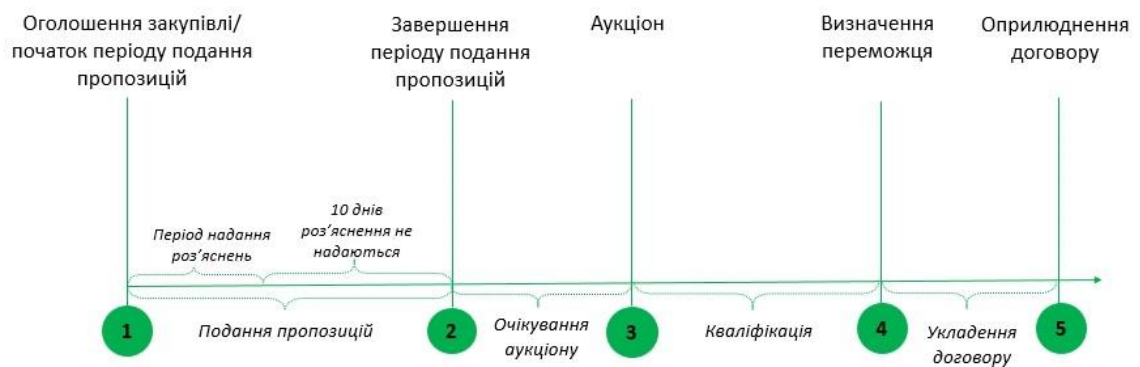


Рис 1.2 Життєвий цикл відкритих торгів [Джерело: <https://education.zakupki.prom.ua/theory-and-practice/>]

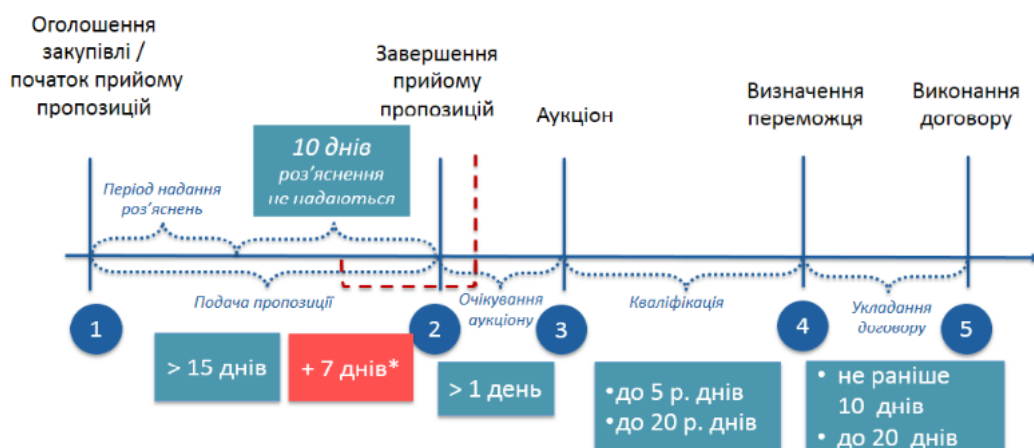


Рис 1.3 Етапи відкритих торгів [Джерело: <https://education.zakupki.prom.ua/theory-and-practice/>]

- Конкурентний діалог – застосовується до складних предметів закупівель (наприклад, консультації або юридичні послуги), коли замовник не може наперед визначити необхідні технічні, якісні вимоги до постачальника. Складається з подання тендерної пропозиції, обов’язкових переговорів з учасниками, повторної подачі тендерних пропозицій, їх розгляду та визначення переможця;
- Переговорна процедура – замовник укладає договір про закупівлю після проведення переговорів з одним або кількома учасниками. Така процедура використовується при відсутній конкуренції на відповідному ринку, у випадку нагальної потреби внаслідок певних соціальних та економічних обставин, або якщо до цього цим замовником вже двічі були скасовані відкриті торги.

1.3. Архітектура електронної системи публічних закупівель

Хоча існує багато окремих систем електронних закупівель всі вони мають низку спільних складових. Зазвичай, всі системи подібні за їх будовою й базуються більше на юридичних вимогах до організації закупівель. Інституційна структура системи, незалежно від форми організації проведення закупівель, складається з замовників та учасників – тобто, постачальників, які мають намір брати участь в закупівлях. Замовники, які є або головними розпорядниками коштів, або ж другорядними (тобто, підпорядковані певній інституції) оголошують та проводять закупівлі відповідно до своїх потреб, а постачальники беруть участь у тих закупівлях, які їх цікавлять та відповідають їх діяльності. Зокрема, в українській системі публічних закупівель станом на грудень 2018-ого року понад 34 тисячі замовників та понад 203 тисячі учасників, які пропонують свої послуги та товари[68]. Для того, аби доєднатись до системи учаснику достатньо лише зареєструватись в системі. Обравши один з авторизованих майданчиків, постачальник вводить інформацію в форму реєстрації. Після перевірки компанії, що полягає у переведенні

будь-якої суми від 1 грн з розрахункового рахунку на рахунок майданчика, компанія є верифікованою. Коли постачальник знаходить закупівлю, яка його цікавить, він сплачує фіксовану суму за подачу пропозиції на обрану закупівлю, залежно від її очікуваної вартості.


Закупівлі	Бюджет лоту ?	Вартість подачі пропозиції з ПДВ
 Державні	до 20 000 грн	17 грн
	20 001 - 50 000 грн	119 грн
	50 001 - 200 000 грн	340 грн
	200 001 - 1 000 000 грн	510 грн
	від 1 000 001 грн	1700 грн

Рис 1.4. Тарифи за подання пропозиції в системі ProZorro [Джерело: <https://education.zakupki.prom.ua/theory-and-practice/>]

Для участі в тендері, кожен учасник має подати документи, які зазначені в тендерній документації:

- відомості про юридичну особу – до таких відомостей відноситься інформація про юрособу загалом (статутні документи), а також інформація щодо того, чи постачальник не внесений в реєстр осіб, що вчинили корупційні правопорушення;
- довідки – мова про документальне підтвердження, що посадова особа учасника не засуджена за злочин, здійснений з метою отримання неправомірної вигоди, а також що особа не має не погашених судимостей;
- документи, що підтверджують кваліфікацію (інформація щодо наявності матеріально-технічної бази, кваліфікації працівників, досвід роботи, достатній фінансовий стан учасника, відсутність

заборгованостей;

- кошторис – фінансовий документ з розрахунками щодо виконання робіт, зазначених в закупівлі;
- цінова пропозиція – тобто, саме та ціна, з якою постачальник приходить на закупівлю;

Також, за бажанням замовника, в тендерну документацію може бути винесена вимога про надання тендерного забезпечення пропозиції. Таке гарантування зі сторони постачальника може захистити замовника від недобросовісних постачальників, які не збираються виконувати свої зобов'язання. Законом визначені граничні суми тендерного забезпечення тендерної пропозиції – не більше пів відсотка для робіт, не більше трьох відсотків для товарів і послуг. Найбільш поширеною практикою є забезпечення банківської гарантії. Мова йде про офіційний документ від банку, відповідно до якого, банк гарантує перерахування визначеної суми замовнику у випадку настання гарантійного випадку – тобто, коли постачальник не виконав свої зобов'язання. Тобто, мова йде про ризик і фінансові втрати лише у випадку відмови від зобов'язань постачальником, в іншому випадку ж – його витрати стосуються лише вартості оформлення.

На деяких майданчиках, наприклад, zakupki.prom.ua, у кабінеті постачальника можна подати заявку на оформлення гарантії. Майданчик співпрацює з низкою банків й надає їх порівняльну характеристику. Постачальник же, обирає будь-який з банків, відповідно до потреб – час оформлення, вартість і тп.

Сума забезпечення тендерної пропозиції
















					
Вартість оформлення	від 500 грн	від 800 грн	від 800 грн	від 900 грн	від 2000 грн
Банк зателефонує протягом	3 годин	15 хвилин	30 хвилин	30 хвилин	30 хвилин
Строк оформлення	від 1 робочого дня	від 1 години	від 3 годин	від 1 робочого дня	від 2 годин
Гарантія з покриттям ?					
Непокрита гарантія ?					
Можна отримати гарантію без відкриття рахунку в цьому банку					
	<input type="button" value="Замовити"/>	<input type="button" value="Замовити"/>	<input type="button" value="Замовити"/>	<input type="button" value="Замовити"/>	<input type="button" value="Замовити"/>

Рис 1.5. Отримання банківської гарантії для забезпечення тендерної пропозиції.

[Джерело: <https://education.zakupki.prom.ua/theory-and-practice/>]

Коли мова йде про архітектуру системи електронних закупівель, маються на увазі етапи від попередньої кваліфікації або реєстрації контрагентів на електронних майданчиках, публічного оголошення закупівлі, запрошення потенційних постачальників (що є не обов'язковою, проте розповсюдженою практикою), безпосереднє проведення закупівлі та подальше укладання договору.

Будь-яка архітектура публічних закупівель має в собі такі складові:

- Авторизований електронний майданчик – є автоматизованою акредитованою системою, що виступає посередником між замовником та постачальником, координує та забезпечує весь процес проведення тендерного етапу на основі їх доступу до інтернету.
- Веб-портал закупівель – є головним веб-ресурсом, який є складовою електронного аукціону. Веб-портал закупівель забезпечує публікацію повного переліку визначеної Законом інформації щодо

тендеру та забезпечує комунікацію між учасниками та організаторами закупівлі.

- Договір про закупівлю – договір між тим, хто оголосив тендер та учасником, що згідно проведеного аукціону переміг й підписанням договору підтверджує намір надання нагальних послуг чи товарів, які вказані у тендері.
- Електронна система закупівель – агрегована система, що поєднує в собі електронні майданчики (або ж один майданчик, залежно від їх кількості в системі) та веб-порталу закупівель.
- Моніторинг закупівель – моніторингом є процедура постійного спостереження та аналізу наявної інформації, щодо закупівель на всіх етапах її проведення.
- Система хмарних обчислень - система, яка використовує не ресурси персональних комп'ютерів учасників закупівельного процесу, а окремі, мережеві інтернет-потужності.
- Централізовані закупівельні організації - юридично визначені та оформлені організації, що відповідно до повноважень керують всіма закупівельними процесами[45].

Найбільш розповсюдженою в світі є централізована модель проведення публічних закупівель, що передбачає зосередження в одних руках всіх закупівельних функцій. Вона більш притаманна закупівлям саме в електронному форматі, адже зазвичай мова йде про наявність центральної бази даних. В міжнародній практиці загальна оцінка систем розвитку електронних закупівель залежить переважно від того, наскільки процес закупівельного циклу є автоматизованим, відповідно до наявності в автоматизованому вигляді певних закупівельних складових, а саме:

- Електронне сповіщення - оповіщення в електронному форматі, за допомогою якого всі суб'єкти закупівельного процесу мають змогу ознайомитись з усією інформацією стосовно запланованого тендеру.

- Електронний доступ - можливість отримати доступ до тендерної документації, де прописані умови майбутньої участі у торгах.
- Електронне подання пропозиції - можливість подавати пропозиції за допомогою електронних засобів відповідно до оголошеного тендеру, з обов'язковою процедурою шифрування даних задля їх безпеки до моменту офіційного відкриття інформації.
- Електронне оцінювання - автоматизована обробка, оцінка пропозицій та подальше визначення переможця, за умови того, що його пропозиція відповідає зазначеним вимогам до закупівлі.
- Електронне замовлення - реалізація домовленостей після підписання договору.
- Електронне інвойсування - фінансові операції щодо реєстру, розсилки або підтвердження рахунків [45].

Наразі 25 ЄС мають спеціально створені під закупівлі організації. Ці центри закупівель можуть працювати на різних рівнях, адже вони можуть бути і локальними, якщо мова про закупівлі уповноваженим органом на місцевому чи регіональному рівні, їх може бути декілька на різних територіях, або ж одна, що охоплює весь національний рівень [12]. Центральний закупівельний орган також сприяє спрощенню процедур завдяки стандартизації процесів – як в перебігу процедури, так і створенні стандартної тендерної документації, що знижує матеріально-технічні витрати, пришвидшує процес, мінімізує кількість помилок та запобігає корупційним зловживанням зі сторони окремих учасників закупівельного процесу [45].

Ще одним інструментом в централізованих моделях закупівель є застосування рамкових угод. Рамкові угоди - це договори різних замовників з однорідними предметами закупівель, які об'єднуються з метою спрощення закупівельних процесів. Низка замовників, які мають однакові потреби об'єднують їх в межах однієї процедури, замість того

щоб проводити кілька окремих однакових процедур[21]. Така централізація замовлення також може сприяти більшій економії через більший обсяг поставки, а також має більш довготривалий термін співпраці, адже за європейським законодавством рамкові угоди можуть мати термін дії до 4 років. Варто зазначити, що Законом України “Про публічні закупівлі” передбачені рамкові угоди, які вже в грудні 2018-ого року мають відображатись в ProZorro в переліку процедур. Проте, впроваджуватись вони будуть поступово, адже їх застосування вимагає прийняття додаткових підзаконних актів.

Висновки до Розділу 1

Попри використання низки визначень науковцями для ідентифікації організованого процесу проведення закупівлі, мова йде про організований конкурс між учасниками закупівлі за право поставляти предмет закупівлі замовнику - певний товар, послугу або ж роботи.

Життєвий цикл закупівель, незалежно від її процедури, складається з визначення замовником своїх потреб, на основі яких здійснюватимуть закупівлі, формування та затвердження річного плану закупівель та кошторису до нього, вибір певної процедури на основі її характеристик, за якою буде відбуватись закупівлі, відбір переможця після подання учасниками своїх пропозицій, укладання договору та його виконання. Відбір тієї чи іншої моделі організації закупівель (централізована чи децентралізована) часто пов'язаний зі специфічними умовами, у яких система функціонуватиме - ступінь централізованості влади, її ієрархія, ступінь інформаційної асиметрії та інституційна спроможність координувати закупівельні процеси на місцях.

Реорганізація закупівель з її класичної форми в електронну площину зумовлена необхідністю переходу до моделі організації, яка орієнтована одночасно і на розвиток конкуренції, і на подолання обмежень ринку. Саме розширення ринку за рахунок використання інформаційних технологій, поширення інформації щодо запланованих закупівель, відкритий та

підзвітний процес проведення закупівлі та відбору переможної пропозиції здатні якісно змінити всю систему.

Коли мова йде про архітектуру системи електронних закупівель, маються на увазі складові електронної системи від попередньої кваліфікації або реєстрації контрагентів на електронних майданчиках, публічного оголошення закупівлі, запрошення потенційних постачальників, безпосереднє проведення закупівлі та подальше укладання договору. За допомогою автоматизації цієї системи та її переведення у публічну площину проведення тендерного процесу відбувається за затвердженими правилами гри, а вся інформація щодо закупівлі та її перебігу є відкритою для загалу.

РОЗДІЛ 2. МІЖНАРОДНИЙ ТА НАЦІОНАЛЬНИЙ ДОСВІД РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

2.1. Міжнародний досвід і затверджені стандарти в сфері публічних закупівель

Стандартизація законодавства в сфері регулювання публічних закупівель здійснюється з метою уніфікації всіх процесів в різних країнах. У випадку, коли законодавство всіх країн гармонізовано, спрощується процес участі потенційних постачальників з інших країн, що підвищує конкуренцію на ринку й розширює потенційний ринок для постачальників різних товарів та послуг.

Процес регулювання публічних закупівель є чи не найбільшим об'єктом уваги законодавців по всьому світу, адже всі учасники закупівельного процесу зацікавлені у максимально ефективній роботі системи. Суттєвим напрямом у законотворчій діяльності є забезпечення рівних правил гри для всіх учасників закупівельного процесу, що має привести до чесної конкуренції між постачальниками з однієї сторони, а також до більш ефективного використання бюджетних коштів з іншої[62]. Саме тому наявні міжнародні напрацювання фокусують увагу на забезпеченні конкурентного середовища в системі публічних закупівель.

До базових принципів здійснення публічних закупівель відносять:

- прозорість;
- підзвітність;
- дотримання вимог процедур;
- відкрита та ефективна конкуренція;

У межах уніфікації правил щодо здійснення закупівель все більша увага приділяється запровадженню єдиних стандартів, а країни спеціально гармонізують своє законодавство під наявні міжнародні напрацювання – зокрема, директивам ЄС, типовому закону ЮНСІТРАЛ та угоді СОР.

Коригування та узгодження національного законодавства публічних закупівель відповідно до вимог ЄС, в тому числі, передбачені і міжнародними угодами між країнами - наприклад, Угода про асоціацію України з ЄС, в межах якої запроваджені “європейські торги”. Європейські торги є еквівалентом звичайних відкритих торгів, передбачають публікацію документів англійською мовою, проте з іншими порогами - 133 тисяч євро для товарів та послуг, 5,15 мільйонів євро для робіт. Всі закупівлі, що вищі за визначені пороги мають відповідати низці директив ЄС. Крім публікації документів англійською мовою, європейські торги мають деякі процедурні відмінності - подані учасниками пропозиції розглядаються одночасно, після розгляду пропозицій додатково оприлюднюється протокол розгляду наданих пропозицій[7].

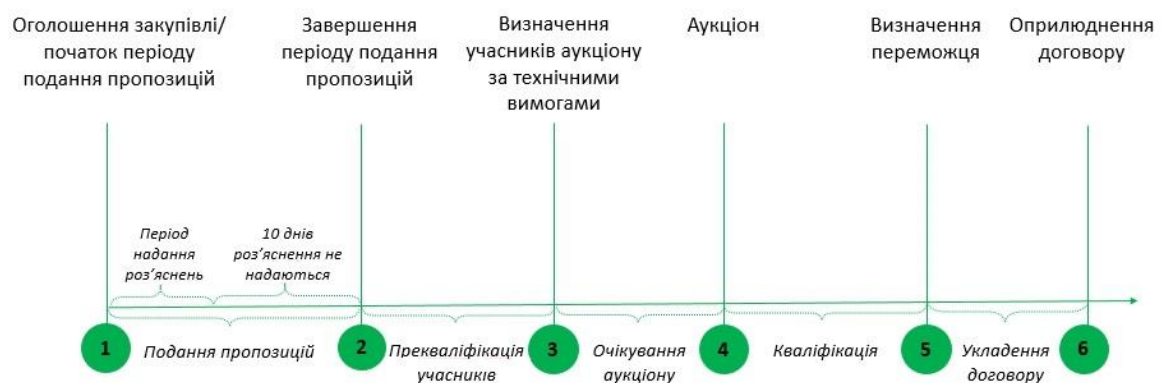


Рис 2.1 Життєвий цикл відкритих торгів з публікацією англійською мовою [Джерело: <https://education.zakupki.prom.ua/theory-and-practice/>]

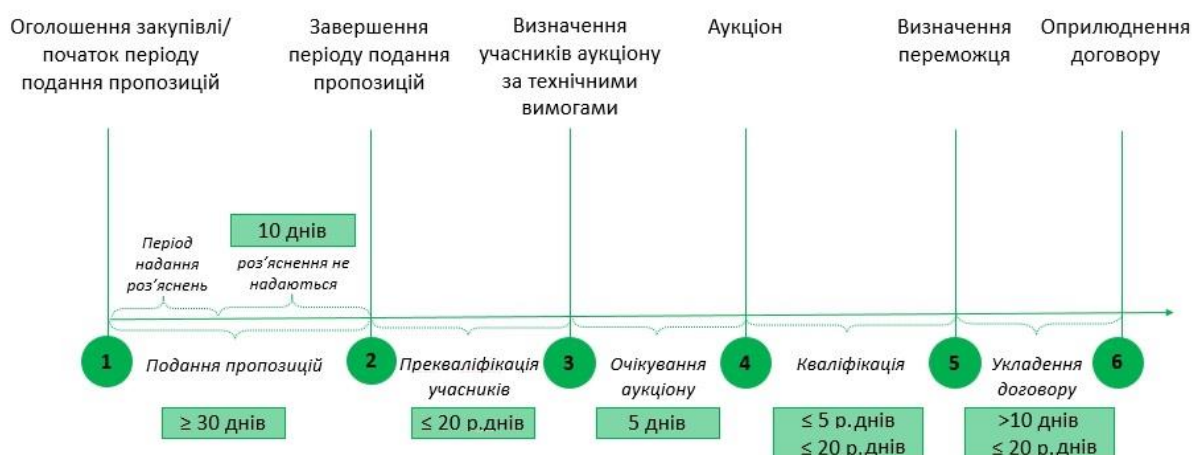


Рис 2.2 Етапи відкритих торгів з публікацією англійською мовою [Джерело:

<https://education.zakupki.prom.ua/theory-and-practice/>]

Нормативно-правовою базою, на яке спирається європейське законодавство, є низка європейських Директив, які є загальноприйнятими у міжнародній практиці, які стосуються закупівель товарів, робіт, послуг, засобів суспільно-правового захисту, оскарження, підприємств-надавачів комунальних послуг: 89/665/ЄЕС, 92/13/ЄЕС, 93/36/ЄЕС, 93/37/ЄЕС, 93/38/ЄЕС, 92/50/ЄЕС. Варто окремо згадати про європейські Директиви, які становлять правову базу забезпечення електронних публічних закупівель: 2014/23/ЄС, 2014/24/ЄС, та 2014/55/ЄС. У цих Директивах закупівлі окреслені відповідно до принципів вільного переміщення товарів, свободи розміщення та свободи надання послуг, рівноправного ставлення, недискримінації, взаємного визнання, пропорційності та прозорості[45]. Директиви не стосуються наряду правової системи організації закупівель, адже направлені на уніфікацію процедур для всіх країн, в межах яких вони застосовуються.

Весь міжнародний доступ до законодавчі напрацювання знайшли своє відображення у Типовому законі ЮНСІТРАЛ “Про закупівлі товарів, робіт та послуг”, який був прийнятий ще 1994 року року Комісією міжнародної торгівлі ООН. Типовий закон розроблявся як взірець для країн з перехідним типом економіки, з метою створення розвинутої ринкової моделі за рахунок забезпечення максимальної конкуренції, прозорих, підзвітних та справедливих процедур й є універсальним та рекомендованим до застосування задля забезпечення загальних потреб. В законі передбачено низку базових положень, зокрема[7]:

1. Наявність звітності з боку замовника щодо всієї організації закупівель та формування потреб;
2. Регламентація потреб, які висуваються у кваліфікаційні критерії. В ньому ж міститься порядок та процедура кваліфікаційного відбору;

3. Затвердження основною процедурою саме процедуру відкритих торгів, тобто конкурентну процедуру, також бере свої витoki саме з цього закону. Крім відкритих торгів, наявні закриті торги, спрощені закупівлі у єдиного постачальника, консультаційні послуг тощо.
4. Саме в Типовому законі ЮНСІТРАЛ передбачили процедуру оскарження рішення замовника постачальником у адміністративному та судовому порядку.

Розповсюдженою практикою є підписання багатосторонньої Угоди про державні закупівлі країнами-учасниками, або ж претендентами до вступу у Світову організацію торгівлі.

Угода має сприяти глобалізації національних ринків держзакупівель та забезпечити постачальникам-нерезидентам ті ж умови участі, що і нерезидентам. Основною ціллю цього документу є розвиток міжнародної торгівлі, що не можливо забезпечити при наданні певних преференцій чи пільг одним учасникам та наявності додаткових регуляторних ускладнень для інших. Саме спрощення цих процесів відкриває національний ринок для іноземного бізнесу з однієї сторони, та відкриває нові ринки для вітчизняного постачальника з іншої.

Варто уточнити, що міжнародні організації на кшталт Світового банку, чия діяльність направлена на сприяння розвитку в певних країнах, можуть вимагати проводити потрібні в межах їх проектів закупівлі відповідно до їх правил, а не країни, в якій закупівля здійснюється. Хоча це і видається певною колізією, логічним є надання матеріально-технічної допомоги певною країною за усталеними в них правилами. Світовий банк, в межах розвитку закупівель підтримує проекти, на які покладена функція забезпечення більшої економії бюджетних коштів, розвитку ринку публічних закупівель, забезпечення прозорості та підзвітності у них.

Найдосвідченішими в питаннях інформаційного та технічного

забезпечення державних закупівель є Сполучені Штати Америки, перший закон про регулювання федеральної системи державних закупівель в яких було прийнято ще 1792 року. Попри централізованість моделі від початку, нині вона є більше децентралізованою через те, що різні федеральні установи надавали різні за наповненням дані, у різних форматах, а ланки системи при тому не були на 100% сумісними одні з одними. Процес моніторингу федеральних закупівель покладено на Федеральне закупівельне управління, а міжвідомча координація здійснюється Радою з регулювання федеральних закупівель. Законодавчу основу системи державних закупівель США становлять документи, що регламентують всю систему федеральних закупівель - Правила закупівель для федеральних потреб і Правила закупівель потреб оборони[45].

Всі недоліки та прогалини регулювання, які були виявлені в США, усунули країни-представники ЄС, які створили єдину систему наднаціонального законодавства для цілого регіону[79], розробили низку уніфікованих процедур закупівель, почали застосовувати в них нові технологічні рішення, що надало змогу європейським країнам перетворитись на передову країну в сфері проведення публічних електронних закупівель[62].

У Таблиці 2 в Додатках розміщені рівні розвитку системи електронних закупівель у країнах ЄС за даними дослідження у 2015 році. Найвищий рівень розвитку системи електронних закупівель серед держав-членів ЄС зафіксовано в Австрії, Бельгії, Данії, Італії та Швеції, найнижчий – у Греції. Слід зазначити про те, що нині відсутня уніфікована модель організації процесу державних закупівель, тому досліджуючи це питання можна побачити зовсім різні практики - в Португалії за користування електронною платформою внески сплачують замовники, в інших країнах ЄС за реєстрацію та участь у торгах, зазвичай, мають сплачують внесок саме учасники (такий підхід працює і в Україні)[45].

Проведення аукціону в електронному форматі застосовує половина країн Європейського Союзу, де лівова частка аукціонів проходить у формі відкритих, обмежених торгів, або ж переговорної процедури. Головною мотивацією переведення публічних закупівель в електронний формат, відповідно до міжнародного досвіду став фактор доцільності - зменшення операційних витрат, спрощення закупівельних процесів внаслідок застосування автоматизованої електронної системи, а також глобальний світовий тренд розбудови інформаційного суспільства[84].

2.2 Державне регулювання, контроль та моніторинг публічних закупівель в Україні

Основні суб'єкти, що здійснюють регулювання, контроль та моніторинг публічних закупівель можна розділити на три групи:

1. Міністерство економічного розвитку та торгівлі;
2. Правоохоронні органи (Національне антикорупційне бюро, органи прокуратури, Служба безпеки України, Міністерство внутрішніх справ);
3. Державна аудиторська служба України, Держфінінспекція, Антимонопольний комітет України, Державна казначейська служба України, Рахункова палата України;

Міністерство економічного розвитку та торгівлі є уповноваженим органом з питань координації публічних закупівель. Тобто, саме МЕРТ відповідає за нормотворчу діяльність - зокрема, розробляє необхідні нормативно-правові документи для покращення законодавчого забезпечення функціонування системи. Уповноважений орган проводить внутрішній аналіз функціонування сфери публічних закупівель для координації процесів, а також подання інформації щодо результатів діяльності Кабінету Міністрів, Верховній Раді, а також Рахунковій палаті, готує публічні звіти з агрегованою інформацією про публічні закупівлі за

квартали, півріччя та звітний рік, вивчає міжнародний досвід та напрацювання[86].

До функцій також належить:

- забезпечення функціонування веб-порталу МЕРТу;
- здійснення процесу авторизації електронних майданчиків;
- організація навчальних заходів та підготовка матеріалів (семінари, тренінги, онлайн-курси);
- розробка стандарту для введення навчальної програми з підготовки спеціалістів з професії “фахівець з публічних закупівель”.

Міністерство здійснює міжнародне співробітництво з іншими країнами з метою імплементації в Україні кращих практик, надає інформаційні роз’яснення (відповідно до Закону - узагальнені відповіді інформаційного характеру) щодо практичних аспектів виконання вимог законодавства сфери публічних закупівель. Профільним підрозділом, який займається реалізацією вищеназваних функцій є Департамент регулювання публічних закупівель.

Державна казначейська служба України є органом оперативного контролю, який задіяний на етапі реєстрації договорів. Казначейство дистанційно, за допомогою електронної системи, перевіряє відповідність документів затвердженням до них вимогам, а саме річного плану закупівель, договору щодо закупівлі, який ДКСУ і реєструє, звіт про результати проведення процедури. ДКСУ перевіряє документи, реєструє договірні та бюджетні зобов’язання. У випадку, якщо у документах ж помилки, не відбувається візування договору - тобто, закупівля надані не здійснюється, а ДКСУ надсилає відмову у реєстрації договору про закупівлю.

Відмови у реєстрації можуть бути пов’язані з помилками у договорах, наданні не повного пакету необхідних документів,

невідповідність витрат паспорту бюджетної програми, або ж відсутність як затвердженого паспорту бюджетних програм(тобто, розподіл витрат бюджетних призначень). так і відсутність бюджетних призначень у розпорядника коштів. Останнє, по факту, не є порушенням зі сторони замовника, адже часто замовники на місцях отримують інформацію про затверджений обсяг коштів у їх користування, оголошують закупівлю, сподіваючись що бюджетні асигнування до етапу завершення проведення тендерної закупівлі вже будуть на місцях. Найбільше ця проблема характерна для початку бюджетного року, коли замовники оголошують планову закупівлю, проте через ті чи інші обставини не отримують кошти вчасно[15].



Рис 2.3 Повноваження ДКСУ та підстави до звернення [Джерело: <https://dozorro.org>]

Державна аудиторська служба України є головним контролюючим органом виконавчої влади, на який покладено функції фінансового контролю, аудиту та моніторингу публічних закупівель. Повноваження перевірки ДАСУ розповсюджуються на всі органи виконавчої влади, бюджетні установи та суб'єкти господарювань державного сектору

економіки, державні та комунальні підприємства[22]. Щодо царини публічних закупівель, ДАСУ здійснює:

- перевірку на предмет дотримання закупівельних правил;
- фінансові операції;
- сприяє притягненню до відповідальності порушників за допомогою передачі зібраних матеріалів правоохоронним органам та/або в суд.

З 2015-ого на цей орган покладено також і здійснення моніторингу. Проте, моніторинг довго таки не відбувався - від початку через відсутність підзаконного акту, який мав затвердити порядок моніторингу. Цей порядок був затверджений лише в січні 2018 року законопроектом №4738-д про внесення змін до Закону України "Про публічні закупівлі та деяких інших законів України щодо здійснення моніторингу закупівель". Закон №4738-д розширив повноваження ДАСУ, та надав їм право реагувати на порушення ще до закінчення та проведення сумнівного тендеру. Аби виявлення правопорушень точно відбулось, Закон №4738-д передбачає використання інструментів моніторингу публічних закупівель, зокрема, системи ризик-індикаторів, що здатна автоматично виявити закупівлі, які є потенційно корупційними ще до їх закінчення[45]. Проте, сам моніторинг Держаудитслужбою, який мав початись ще в кінці січня 2018-ого, розпочався лише в кінці жовтня 2018-ого року через свідоме затягування запуску цього процесу зі сторони самої аудитслужби.

Віднайти показові кейси, у яких ДАСУ в повній мірі виконала покладені на неї завдання важко. Так, зокрема, закупівлі позашляховиків Міністерством внутрішніх справ відбулись з порушенням процедури законодавства, адже закупівлі машин для нацполіції кваліфікували як потреби оборони та провели за неконкурентною процедурою. У відповідь на офіційне звернення громадської антикорупційної організації "Transparency International", Держаудитслужба письмово підтвердила, що

замовник не включений у перелік замовників, які можуть здійснювати закупівлі за переговорною процедурою для потреб оборони. Проте, вже через день, після публікації їх підтвердження в ЗМІ, Держаудитслужба надала новий висновок –процедура була проведена за дотриманням закону [56]. Низка закупівель з виявленими порушеннями в них вже надані й підтверджені територіальними органами Державної аудиторської служби, проте, жодного покарання по ним контролюючий орган так і не запровадив, залишивши більшість матеріалів без розгляду.

Окреме занепокоєння викликає той факт, що проти голови ДАСУ, Лідії Гаврилової, зі сторони НАБУ та САП відкрите кримінальне провадження щодо її незаконного збагачення, походження якого вона не в змозі пояснити своїми офіційними доходами[63].



ВИЯВИЛИ ПОРУШЕННЯ У ЗАКУПІВЛЯХ ЗАМОВНИКА?

Звертайтеся до **Держаудитслужби**:



Порушення строків оприлюднення/неоприлюднення:

- річного плану, змін та додатку до нього
- тендерної документації та змін до неї
- договору про закупівлю
- повідомлення про внесення змін до договору
- звіту про виконання договору
- звіту про укладений договір
- повідомлення про намір укласти договір
- протокол розгляду тендерних пропозицій
- інформацію про відхилення тендерної пропозиції



Безпідставне відхилення учасника



Безпідставне допущення до аукціону учасника



Необґрунтоване визначення переможця



Укладений договір не відповідає результатам аукціону та пропозиції переможця закупівлі



Уникнення процедури відкритих торгів



Укладений договір не відповідає результатам аукціону та пропозиції переможця закупівлі



ШТРАФ

За вищевказані порушення на членів тендерного комітету замовника може бути накладено штраф у розмірі **11 900 - 17 000 грн.**




Рис 2.4 Повноваження ДАСУ та підстави до звернення [Джерело: <https://dozorro.org>]

Рахункова палата України, відповідно до покладених на неї обов'язків, перевіряє правильність та ефективність використання коштів державного бюджету. Тобто, в сфері закупівель Рахункова здійснює:

- оцінку ефективності використання коштів в певній закупівлі - чи була досягнута кінцева мета;
- відповідність проведених закупівель визначеним правилам сфери публічних закупівель (правомірність застосування певних процедур);
- оцінка ефективності роботи уповноваженого органу (МЕРТ), АМКУ, ДП “ПРОЗОРРО”;

Окрім запланованих перевірок, Рахункова може здійснювати позаплановий аудит. Зокрема, об’єктом її пильної уваги виступає і функціонування системи електронних закупівель ProZorro. Зокрема, Рахунковою палатою було підготовлено річний звіт за 2017-ий рік щодо роботи системи ProZorro [69, 70]. За думкою Рахункової палати, система є неефективною та має низку недоліків. Проте, слід зазначити про те, що лише частина з озвучених висновків є доцільними, адже в низці з них Рахункова припустила низку сутнісних помилок та неточностей. Зокрема, у звіті йде мова про те, що центральна база даних української системи знаходиться на хмарі Амазону. Кілька років тому, коли запускали систему, ЦБД дійсно була розміщена на американській платформі. Проте, навесні 2018-ого всі дані з Амазону мігрували в український центр обробки інформації DeNovo, тож ця інформація є застарілою[38]. Не коректними є визначення Рахункової адміністратором системи організацію Transparency International, яка передала систему державі й наразі її адміністратором виступає ДП “ПРОЗОРРО”, ставлення під сумнів даних, що підтягуються з центральної бази даних та правомірність їх використання Transparency International, адже всі дані публічних закупівель є відкритими даними, тобто мова йде про пропріетарний інструмент візуалізації даних, які доступні всім. Попри певну упередженість, яка представлена у результатах звіту Рахункової палати, її зацікавленість та пильна увага до сфери публічних закупівель є гарним знаком.



ВИЯВИЛИ ПОРУШЕННЯ У ЗАКУПІВЛЯХ ЗА КОШТИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ?

Звертайтеся до **Рахункової палати України**



	Порушення строків оприлюднення/неоприлюднення річного плану, змін та додатку до нього		Безпідставне відхилення учасника
	Порушення строків оприлюднення/неоприлюднення тендерної документації		Необґрунтоване визначення переможця
	Порушення строків оприлюднення/неоприлюднення договору про закупівлю		Безпідставне допущення до аукціону учасника
	Порушення строків оприлюднення/неоприлюднення повідомлення про внесення змін до договору		Уникнення процедури відкритих торгів
	Порушення строків оприлюднення/неоприлюднення звіту про виконання договору		Укладення договору про закупівлю не у відповідності з результатами аукціону
	Порушення строків оприлюднення/неоприлюднення звіту про укладений договір		



*За вищезазначені порушення замовник несе відповідальність згідно зі статтею 164-14 КупАПУ

Рис 2.5 Повноваження Рахункової палати та підстави до звернення [Джерело: <https://dozorro.org>]

Антимонопольний комітет є органом оскарження, в складі якого є колегія, що розглядає скарги щодо порушення законодавства сфери публічних закупівель та захисту економічної конкуренції[88]. Публічні закупівлі здійснюються на основі відкритої конкуренції, тож саме на захисті цього принципу сфокусована робота Антимонопольного комітету. Всі скарги до АМКУ подаються через сам веб-ресурс системи - www.prozorro.gov.ua в електронній формі.



Рис. 2.6 Процедура подачі скарги [Джерело: <https://education.zakupki.prom.ua/theory-and-practice/>]

Відповідно до закону, скаргу має право подавати лише безпосередній учасник закупівлі, чиї права або законний інтерес були порушені Замовником. Особа, яка подає скаргу, є суб'єктом оскарження. Об'єктом оскарження можуть бути будь-які дії, або ж бездіяльність внаслідок якої порушили права позивача. Подання скарги не є безоплатним - наразі мова йде про фіксовану суму у розмірі 5 тисяч гривень для товарів та послуг, або ж 15 тисяч гривень для оскарження процедури закупівлі робіт[88]. У випадку, якщо Антимонопольний комітет задовольняє отриману скаргу - на відповідача накладається штраф у розмірі до 10% від сукупного обсягу доходу відповідача за рік, що передуює фактичному.



Рис 2.7 Повноваження АМКУ та підстави до звернення [Джерело: <https://dozorro.org>]

Національне антикорупційне бюро України також долучається до розслідування в сфері закупівель. Проте, вони в більшій мірі пов'язані з суб'єктами вчинення правопорушення у випадку зловживання владою або службовою владою, які зазначені у підслідності НАБУ. Також до

підслідності НАБУ потрапляють ті закупівлі, розмір завданої шкоди в яких має бути в 500 раз більший за розмір прожиткового мінімуму у відповідний рік. Так, у 2018-ому році, до підслідності НАБУ потрапляють лише ті закупівлі, завдана шкода яких є більшою за 800 тисяч гривень.



ВИЯВИЛИ ОЗНАКИ КРИМІНАЛЬНИХ КОРУПЦІЙНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У ЗАКУПІВЛЯХ ?

Звертайтеся до **НАБУ**, якщо правопорушення підслідні даному органу. Переважно стосується:



Безпідставного відхилення учасника



Необґрунтованого визначення переможця



Безпідставного допущення до аукціону учасника



Уникнення процедури відкритих торгів



Невірне обрання процедури закупівлі



Укладення договору про закупівлю не у відповідності до результатів аукціону



Внесення змін до договору з порушеннями законодавства



* Підслідність НАБУ, а також розмір предмета злочину або завданої ним шкоди визначена ч.5 ст.216 Кримінального процесуального кодексу України.

Рис 2.8 Повноваження НАБУ та підстави до звернення [Джерело: <https://dozorro.org>]

Служба безпеки України також має відношення до сфери закупівель, адже питання економічної безпеки є частиною національної безпеки. СБУ не займається контролем та моніторингом закупівель в тому форматі, в якому це здійснюють інші контролюючі та правоохоронні органи. Проте, якщо контрагент має виробничі потужності на тимчасово окупованих територіях, торгівля з ними заборонена, а це вже підпадає під підслідність СБУ[54].

Національна поліція України на місцях, а саме Департамент захисту

економіки має здійснювати превентивну діяльність з метою недопущення порушення. ДЗЕ може надавати рекомендації щодо відміни неправомірно проведеної процедури закупівлі та передавати зібрані матеріали для відкриття провадження. В основі діяльності ДЗЕ - є виявлення порушень, що стосуються неправомірного застосування певної процедури, нецільови використання бюджетних призначень, їх незаконний розподіл або ж розкрадання. Що цікаво, ДЗЕ є єдиним органом, щодо якого в законі немає прямого обмеження щодо моніторингу та контролю саме надпорогових процедур, адже таке обмеження має місце в діяльності ДАСУ та АМКУ[54]. Тобто, ДЗЕ є єдиним органом, які має повноваження перевірки допорогових закупівель.



ВІЯВИЛИ ОЗНАКИ КРИМІНАЛЬНИХ КОРУПЦІЙНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У ЗАКУПІВЛЯХ ?

Звертайтеся до **Національної поліції України (НПУ)***



 <p>Переважно стосується:</p>	 <p>Уникнення процедури відкритих торгів</p>	 
 <p>Безпідставного відхилення учасника</p>	 <p>Невірне обрання процедури закупівлі</p>	
 <p>Необґрунтованого визначення переможця</p>	 <p>Укладення договору про закупівлю не у відповідності до результатів аукціону</p>	
 <p>Безпідставного допущення до аукціону учасника</p>	 <p>Внесення змін до договору з порушеннями законодавства</p>	



* За виключенням тих правопорушень, що віднесені до підслідності інших органів досудового розслідування

Рис 2.9 Повноваження Нацполіції та підстави до звернення [Джерело:

<https://dozorro.org>]

Окремого розгляду заслуговує питання того, як саме ці органи виконують свої функції на практиці. Сумнозвісною стала закупівля наплічників Міністерством внутрішніх справ України, що бул апрямо пов'язана з керівництвом цього органу. Тема рюкзаків сколихнула

медійний простір ще у 2015 році, розслідування тривало досить довго й правоохоронні органи завершили розслідування лише в квітні 2018-ого. Всім підозрюваним та їхнім адвокатам повідомлено про про завершення досудового розслідування та відкрито матеріали кримінального провадження для ознайомлення. Було виявлено:

- Недоцільність закупівлі - процедура закупівель рюкзаків була проведена без нагальної потреби, адже понад 2 тисячі з закуплених раніше рюкзаків все ще залишились незатребуваними на складах міністерства, про що було відомо заступнику міністра внутрішніх справ Сергію Чеботарю, який погодив внесення змін до річного плану закупівель, чим забезпечив здійснення закупівлі рюкзаків за переговорною процедурою.
- Завищення ціни - витрачено майже 14,5 млн грн бюджетних коштів. Відповідно до висновку експерта № 2/12-16 від 19.12.2016 року ринкова вартість одного рюкзака складала 555 грн. без ПДВ. Тобто, їх фактична ціна була у 2,5 рази менша за заявлену.
- Невідповідність товару заявленим вимогам - експертиза встановила, поставлені рюкзаки не відповідали більшості встановленим вимогам, пошиті в умовах кустарного виробництва та містять дефекти. Їхнім постачальником виявилось фіктивне підприємство, а всі документи стосовно поставок — підробленими. В ході слідства також зафіксовані факти порушення вимог прийому-передачі товару, що не могло відбуватися без “заступництва” схеми на найвищому рівні.

Реєстрація правопорушення: провадження за ознаками кримінального правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 364 Кримінального кодексу України («Зловживання владою або службовим становищем»), внесено до Єдиного реєстру досудових розслідувань 7.07.2015. Відповідне правопорушенням передбачає покарання у вигляді позбавленням волі на строк від 3 до 6 років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років, зі штрафом від 500 до

1000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. У березні 2016 року детективи НАБУ реєструють кримінальне провадження за ознаками кримінального правопорушення, передбаченого ч. 5 ст. 191 КК України («Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем»). Окрім цього, судом було визнано провину формального власника ТОВ «Дніпровенд» у вчиненні кримінального правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 28, ч. 1 ст. 205 КК України («Фіктивне підприємництво»). Проте, через 2 місяці після завершення досудового розслідування, прокурор САП Василь Кричун, не повідомивши НАБУ, відновив слідство у справі і цього ж дня виніс постанову про закриття кримінального провадження стосовно двох ключових підозрюваних – Чеботаря та Авакова, переклавши всю провину на приватного підприємця. Станом на жовтень 2018-ого року ГО «Центр протидії корупції» оскаржує в суді закриття кримінального провадження № 42015000000001349 в частині підозри Чеботаря С.І. і Авакова О.А. Саме зловживання службовим становищем з боку Чеботаря С.І., а саме внесення змін до річного плану закупівель, ініціювання закупівлі рюкзаків попри відсутність нагальної потреби й наявності рюкзаків на складі МВС, укладення договору з ознаками фіктивності, перерахування коштів на рахунки підконтрольних підприємств з однієї сторони, а також поставка неякісного товару в МВС й порушення вимог прийому-передачі товару, що залишилось поза увагою протягом поставлення рюкзаків, а також оприлюднене СБУ в 2014 році відео з Аваковим-молодшим та Чеботарем свідчать про наявні зловживання і з іншої сторони.

В той же час, можна стверджувати про наявність в цій історії і інших механізмів корупції – зокрема, патронажних відносин (поширення певних зв'язків, в цьому випадку родинних, на політичну сферу), адже один з акторів цього кейсу – син нинішнього міністра внутрішніх справ, чие відношення до організації закупівлі наплічників МВС доведене відповідним відео, що опублікувало СБУ, а також можливим є наявність

клієнтизму – особисті зв'язки, на основі яких наявні відносини, що будуються на знайомствах та взаємних послугах (в контексті відсутності покарання заступника міністра внутрішніх справ Сергія Чеботаря та сина міністра МВС Олександра Авакова, причетність до злочину яких підтверджується, передусім, відеодоказом, яких САП фактично “вивела” зі справи, задовільнившись лише зізнанням постачальника рюкзаків Володимира Литвина та його готовністю виплатити розтрачені кошти). Розпитати прокурора САП щодо цього рішення не є можливим, адже з наступного дня прокурор пішов у відпустку й поїхав закордон.

Попри те, що ця закупівля відбувалась ще до реформи публічних закупівель, розслідування цієї схеми відбувалось до весни 2018-ого, тобто тими органами, які здійснюють функції контролю та регулювання цієї сфери наразі. Кейс з наплічниками Авакова свідчить про відсутність покарання за корупційні злочини, навіть у випадку наявної доказової бази. Відсутність покарання, або ж його неспівмірність зі завданною шкодою відображені і в судових вироках щодо корупційних порушень, які здійснювались вже у системі публічних закупівель ProZorro.

Замовником КП Попаснянський водоканала у 2016 році було проведено закупівлю "бензину А-95 та дизельного палива". Переможцем визначено ТОВ "Октава". Відповідно до даного договору ціна за одиницю становила бензин А-92 - 15,16 грн. та ДП - 15,04 грн. В порушення вимог ст. 36 Закону України Про публічні закупівлі, замовником було внесено зміни до договору та відкореговано ціну за одиницю товару. Додатковою угодою №1 – ціну за одиницю збільшено для бензину на 31,78%, а дизельного палива – 24,45%. Підвищення ціни за даною додатковою угодою порушенням вимог закону п.2 ч.4 ст.36 Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 №922-VIII сприяло в подальшому невірному розрахунку при збільшенні ціни за додатковими угодами № 2,3,4, внаслідок чого КП «Попаснянський райводоканал» було сплачено ТОВ ВТФ «Октава» значно більше коштів. Завищення витрат по даному

договору було підтверджено висновком судово-економічної експертизи № 382 від 19.03.2018 експерта Донецького науково-дослідного інституту судових експертиз, а також Державною аудиторською службою. Таким чином, вироком Попаснянського районного суду Луганської області голову тендерного визнано винною у вчиненні кримінального правопорушення (злочину), передбаченого ст.367 ч.2 КК та звільнено від відбування покарання з випробуванням строком на 1 рік[25]. Тобто, судом було визначено, що мова не про розтрату коштів, а лише про службову недбалість (ст.367 ч.2 КК).

Депутат Мелітопольської міської ради Запорізької області, перебуваючи на посаді директора комунального підприємства «Мелітопольський міський парк культури і відпочинку імені Горького» Мелітопольської міської ради Запорізької області було засуджено за порушення у публічних закупівлях. У 2017 році у ввіреному йому КП було заплановано проведення ряду робіт за рахунок обласного бюджету, в тому числі робіт з освітлення парку. В той період до нього в м.Мелітополь приїхали заступник голови Запорізької обласної ради, та ОСОБА_9, які оговорили з ним наміри незаконного заволодіння бюджетними коштами. На реалізацію спільного задуму, на початку травня 2017 року директор КП надав вказівку своїм підлеглим, які входили до складу тендерного комітету, розробити та виготовити документацію про нібито проведення процедури публічних закупівель, яку вони виконали, оголосивши через систему «Прозорро» відповідні закупівлі. Переможцем у першому проведеному тендері стало ТОВ «Нордкліфф», однак заступник голови Запорізької обласної ради дав йому вказівку про скасування торгів з підстав несвоєчасної реєстрації переможцем деяких документів. Після скасування результатів перших торгів було укладено прямий договір з ПП «Т.О.К.», яке і пропонував обирати заступник голови облради. У подальшому стало відомо, що вказане підприємство пов'язане з ОСОБА_9. Також слідством з'ясовано, що ПП «Т.О.К.» 01.12.2017 закупило у ТОВ

«Нордкліфф» товар за завищеними цінами у 499 525, 50 грн., в той час, як реальна вартість закуплених товарів склала 276 175,00 грн. Усвідомлюючи протиправність вчинених ним дій, які спричинили матеріальну шкоду територіальній громаді міста Мелітополя та Запорізької обласної ради на загальну суму 223 350, 50 грн., обвинувачений вирішив допомогти слідству у розкритті злочину, розкався у скоєному та 17 травня 2018 року повністю відшкодував заподіяні збитки, повернувши на рахунок КП грошові кошти в сумі 223 350, 50 грн. Вироком Мелітопольського міськрайонного суду Запорізької області директора КП визнано винним у скоєнні кримінального правопорушення (злочину), передбаченого ч.4 ст.191 КК України, та у зв'язку з сприянням слідству звільнено від відбування основного покарання з випробувальним терміном у рік[26].

Департаментом ЖКГ Луцької міської ради заплановане проведення процедури публічних закупівель на виконання робіт з поточного ремонту вулиць. Учасник (ТзОВ«Луцька ДПМК»), будучи в сталих довірливих відносинах зі службовими особами Департаменту, на виконання незаконної попередньої усної домовленості зі службовими особами міської ради, без відповідних правових підстав почав виконувати роботи з поточного ремонту указаних вище вулиць. З метою створення видимості правових підстав для проведення ремонтних робіт підрядник самостійно склав та посвідчив договір від 19.07.2017 року та передав його на підпис іншій стороні, загальна вартість договору становить 49 507 грн. 03.07.2017 року було оголошено відкриті торги на поточний ремонт вулиць, куди був включений вище зазначений та уже виконаний об'єкт. Переможцем по 3-лотах цієї закупівлі визначено ТзОВ«Луцька ДПМК». Таким чином, директор ТзОВ«Луцька ДПМК», достовірно знаючи, що роботи по об'єкту виконані, умисно вніс неправдиві відомості щодо часу та строку виконання робіт. Умисні дії кваліфіковані за ст. 366 ч.1 КК України, як внесення службовою особою до офіційних документів завідомо неправдивих відомостей, складання та видача службовою особою завідомо

неправдивого офіційного документа. Під час досудового провадження між підозрюваним та прокурором, зокрема, 25.04.2018 укладено угоду про визнання винуватості. Покарання у виді штрафу в розмірі двохсот п'ятдесяти неоподаткованих мінімумів доходів громадян, що становить сумі 4250 (чотири тисячі двісті п'ятдесят гривень) гривень, з позбавленням права обіймати посади[27].

28 листопада 2017 року головним лікарем від імені КЗ «Чорнобаївського ЦПМСД» уклала договір про закупівлю автомобіля спеціальної призначеності. В той самий день підписала видаткову накладну про перерахування грошових коштів на розрахунковий рахунок учасника в загальній сумі 384000 грн., як оплату за поставлений автомобіль спеціальної призначеності, достовірно знаючи, що вказаний автомобіль КЗ «Чорнобаївського ЦПМСД» не був отриманий. 2 грудня 2016 року було здійснене перерахування грошових коштів на розрахунковий рахунок фізичної особи підприємця в загальній сумі 384 000 грн., який в свою чергу не поставив необхідний товар до КЗ «Чорнобаївського ЦПМСД» та повернув до місцевого бюджету кошти в сумі лише 13 000 грн. У судовому засіданні голова лікарні свою вину у вчиненні інкримінованих після зміни обвинувачення злочинів визнала повністю та вказала, що щиро розкаюється у скоєному. Як йдеться в матеріалах справи, голова лікарні підписала акти, оскільки наближався кінець року і в разі не проведення оплати, їх потрібно було б повернути до бюджету. Чи виділили б кошти в наступному році невідомо. На початку лютого 2017 року, оскільки поставка автомобіля не була здійснена, вирішили договір розірвати. Постачальник погодився. Але мав повернути гроші, які не повернув в повному обсязі і до цього часу. На електронну пошту ним було надіслано підроблене платіжне доручення про ніби-то перерахування коштів на рахунок медичного центру. 02 березня 2017 року звернулася з заявою про дані події до прокуратури. Вироком суду головного лікаря визнано винним та призначено покарання у розмірі 250

(двісті п»ятдесят) неоподаткованих мінімумів доходів громадян, що становить 4250 (чотири тисячі двісті п»ятдесят) грн. без позбавлення права обіймати певні посади. Після укладення головним лікарем КЗ "Чорнобаївського ЦПМСД" договору про закупівлю автомобіля спеціальної призначеності, не переконавшись в отриманні закладом товару, проставила свій підпис в платіжному дорученні, яким погодила законність проплати грошових коштів в сумі 384 000 грн. В подальшому кошти в сумі 13 000 грн. постачальником були повернуті на рахунок закладу. В результаті неналежного виконання службових обов'язків з місцевого бюджету вибули кошти в сумі 371000 грн. Допитана в судовому засіданні обвинувачена своєю виноу в інкримінованому їй злочині визнала повністю, щиро розкалася, не заперечувала жодної з обставин, викладених в обвинувальному акті. Ситуацію обговорювали з головним лікарем і оскільки рік закінчувався та треба було використати бюджетні кошти, вирішили діяти таким чином. Були впевнені, що автомобіль поставлять. Головного бухгалтера визнано виннуватою у вчиненому злочину та звільнено від відбування покарання у виді позбавлення волі з випробуванням із встановленням іспитового строку один рік[28].

У 2016 році міською радою було виділено кошти на придбання автомобіля спеціальної призначеності у розмірі 2 млн. 300 тис. грн. Відповідно замовником було оголошено процедуру відкритих торгів. Перша закупівля була відмінена у зв'язку з поданням для участі в торгах менше двох тендерних пропозицій. Друга закупівлю також була відмінена у зв'язку з відхиленням усіх тендерних пропозицій (ТОВ «Автомайстер і К» та ТОВ «Бертіка»). 15 грудня 2016 року замовник прийняв рішення провести переговорну процедуру закупівлі згідно із вимогами п. 3, п. 4 ч. 2 ЗУ "Про публічні закупівлі" та визначив переможцем учасника ТОВ "Автомайстер і К". При цьому, станом на дату прийняття рішення у м. Лисичанську режим надзвичайної ситуації не вводився, форс-мажорних обставин на території міста не зафіксовано, а одна з двох раніше

оголошених закупівель була відмінена у зв'язку з відхиленням усіх учасників, що свідчить про відсутність підстав для застосування переговорної процедури. 22 грудня 2016 року замовник уклав договір з даним постачальником на суму 2 276 000 грн. Умовами договору було передбачено, що товар повинен бути новим, без слідів іржі, з можливістю безперешкодної його реєстрації у відповідних державних органах, у справному стані та придатний для використання відповідно до свого призначення. 28.12.2016 Територіальним сервісним центром МВС України зареєстровано договір купівлі-продажу, згідно якого ТОВ «Автомайстер і К» продав Управлінню з виконання політики Лисичанської міської ради в галузі ЖКГ транспортний засіб марки КраЗ моделі 65055, 2007 року випуску, який раніше був у використанні. Таким чином, голова тендерного комітету прийняла товар - автомобіль КраЗ 65055, 2007 року випуску, який за своїми якісними характеристиками не відповідає умовам Договору № 214 від 22.12.2016, технічному завданню тендерної документації, оскільки поставлений транспортний засіб раніше був у використанні, додаткове обладнання для очищення доріг від снігу і гравійно-піщаних забруднень, розкидання інертних матеріалів і протиожиледних реагентів на автодорогах не вписане в свідоцтво про реєстрацію транспортного засобу, на поставлений автомобіль КраЗ 65055 у порушення Порядку про переобладнання транспортних засобів встановлено додаткове навісне обладнання, що відповідно до вимог ст. 37 Закону України «Про дорожній рух» унеможливило експлуатацію транспортного засобу та перереєстрацію у ТСЦ МВС України у тому вигляді, в якому він знаходиться, до номерного позначення рами внесено зміни, у зв'язку з чим, відповідно пункту 15 Постанови КМУ №1388 від 07.09.1998, перереєстрація цього транспортного засобу уповноваженими державними органами не можлива, внаслідок чого Управлінню з виконання політики Лисичанської міської ради в галузі ЖКГ спричинена майнова шкода у сумі 2 276 000 гривень, що в 250 і більше разів перевищує неоподаткований

мінімум доходів громадян на момент вчинення злочину, і кваліфікується як тяжкі наслідки. У судовому засіданні голова ТК свою вину повністю визнала. Таким чином, голову тендерного комітету визнано винною у вчиненні злочину та призначено їй покарання у вигляді 2 (двох) років позбавлення волі з позбавленням права обіймати постійно чи тимчасово в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій або виконувати такі функції за спеціальним повноваженням на строк 2 (два) роки. На підставі п. «в» ст.1 Закону України «Про амністію у 2016 році» голову ТК звільнено від відбування покарання. Запобіжний захід, обраний відповідно до ухвали слідчого судді Лисичанського міського суду від 24.01.2017, у виді застави у розмірі 70 (сімдесяти) мінімальних заробітних плат, що дорівнює 112 000 (сто дванадцяти тисячам) гривень[29].

Протиправні дії можуть бути не лише зі сторони замовника. Так, учасник, який взяв участь в тендері надав недостовірну інформацію у довідці в довільній формі щодо не припинення останнього до відповідальності за антиконкурентні узгоджені дії протягом останніх 3-х років. При цьому, даний учасник був внесений в "чорний список АМКУ". Таким чином, учасник підробив документи, які посвідчують певні факти, що мають юридичне значення, та надають певні права, з метою використання використання їх у тендері. Обвинувачувана у судовому засіданні повністю визнала свою вину та у скоєному - щиро розкалась, заключивши відповідну угоду про визнання винуватості. Вироком суду учасника визнано винним та призначен остаточне покарання у виді штрафу у розмірі 50 (п'ятдесяти) неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, що відповідає сумі у розмірі 850 (вісімсот п'ятдесят) гривень[30].

10 квітня 2017 року інший учасник достовірно знаючи, що станом на квітень 2017 року у підприємства є непогашена заборгованість зі сплати податків і зборів (обовязкових платежів), розуміючи, що довідка про відсутність вказаної заборгованості є обов'язковим документом, визначеним в ст. 17 Закону України «Про публічні закупівлі», та усвідомлюючи, що наявність заборгованості може бути підставою для відхилення пропозиції учасника, вирішив підробити офіційний документ довідку про відсутність підстав, визначених у частинах першій і другій статті 17 Закону України «Про публічні закупівлі». Склавши вищевказану довідку, заступник головного лікаря, за допомогою принтеру роздрукував її на аркуші паперу формату А-4, поставив підпис від свого імені, засвідчив довідку відбитком печатки пансіонату, надавши таким чином даній довідці статусу офіційного документу. За результатами аукціону та розгляду тендерних пропозицій учасників, останнього було визначено переможцем по лоту №2. З метою доведення свого умислу до кінця, заступник головного лікаря, при невстановлених досудовим розслідуванням обставинах отримав завідомо підроблену довідку Вижницької ДПІ № 569/10/24-01 від 12.05.2015 про відсутність заборгованості з податків, зборів, платежів, що контролюються органами доходів і зборів, в яку невстановленими досудовим розслідуванням особами, при невстановлених досудовим розслідуванням обставинах було внесено завідомо неправдиві відомості про відсутність у підприємства заборгованості. Після чого надав дану довідку замовнику для укладення договору. 15 червня 2016 року було укладено договір. В судовому засіданні обвинувачений ОСОБА_2 вину визнав повністю та підтвердив правильність обставин, що викладені у обвинуваченні. Щиро каявся у скоєному. Вироком суду учасника визнано винним та звільнено від відбування покарання на підставі п.в ст. 1 Закону України "Про амністію"[31].

2.3 Роль громадськості у моніторингу публічних закупівель

Коли мова йде про контроль закупівель, зазвичай мається на увазі державний контроль з боку контролюючих та правоохоронних органів. Проте, контроль та моніторинг публічних закупівель забезпечує також і громадськість. Окрім того, що це відбувається де-факто, про це йде мова і в статті 9 ЗУ “Про публічні закупівлі”.

1. Громадський контроль реалізується за допомогою вільного доступу громадян до всієї наявної інформації про публічні закупівлі. Вся інформація щодо закупівель, відповідно до вищезгаданого Закону, підлягає оприлюдненню в електронній системі електронних закупівель. Громадяни можуть здійснювати аналіз закупівель, моніторинг, а також інформувати правоохоронні та контролюючі органи про виявлені порушення та проблеми в роботі е-системи.
2. Всі учасники закупівельного процесу мають повсюдно сприяти залученню до контролю та моніторингу громадськості. Доступ до цієї інформації передбачено законами “Про звернення громадян”, та “Про інформацію”.
3. Попри задеклароване право на здійснення контролю та моніторингу, як окремі громадяни, так і їх об’єднання або ж організації не мають права втручатись у процедуру закупівлі[7].

Після проведеної реформи публічних закупівель, яка ініціювалась і підтримувалась в тому числі неурядовими громадськими організаціями, громадськість продовжує брати активну участь у оцінці роботи системи, проводить робочі групи, на яких державні та неурядові експерти займаються розробкою змін з метою покращення законодавства у сфері закупівель тощо. Оскільки наразі вся інформація щодо закупівель агрегується у форматі відкритих даних, громадські організації та журналісти-розслідувачі створили низку інтерактивних інструментів, за допомогою яких будь-хто може моніторити та аналізувати закупівлі.

Систематичним моніторингом закупівель в нашій країні займаються представники проекту DOZORRO (ГО “Transparency International Ukraine”), журналісти медіа-ресурсу Наші Гроші, аналітики Київської школи економіки, активісти ГО “Центр протидії корупції”, Центр політичних студій та аналітики ЕЙДОС.

Представники громадськості аналізуючи оголошені та завершені закупівлі перевіряють:

- наскільки переможна пропозиція відповідає ринковим цінам;
- присутність між учасником та замовником, або кількома учасниками прихованих зв’язків (наявність змови, або ж конфлікту інтересів);
- перевірка оголошених та проведених закупівель, її документації на предмет порушення;

Моніторинг системи публічних закупівель став можливим завдяки створенню низки інструментів. Зокрема, модулю візуалізації та агрегації даних (BI) на базі програмного забезпечення QlikView[89], що розроблений Transparency International Україна. Вищезгадана організація розробила дві версії модулів аналітики – публічний модуль аналітики [68] (див. Додаток 4) та професійний модуль, для користування яким потрібне попереднє ліцензування користування. За наповненням модулі мають схожий функціонал й представляють всю інформацію у вигляді візуалізованих даних центральної бази даних. Публічний модуль аналітики – це унікальний інструмент, за допомогою якого виникла можливість контролювати систему державних закупівель на основі систематизованих даних – відповідно до типів процедур, оголошення торгів, інформації про організаторів та учасників, аналіз тендерів, вимог і скарг[45]. Публічний модуль є відкритим, доступним для всіх та не має жодних обмежень у використанні. В самому модулі присутні понад 420 показників, за якими можна аналізувати як конкретні тендери, так і закупівлі певного

замовника, учасника, певних сфер, або ж окремого регіону за обраний період часу. Для більш продуктивної роботи, командою DOZORRO розроблені покрокові відео-інструкції, які наочно показують як та яку інформацію можна віднайти аналізуючи закупівлі. Окрім загальної аналітики публічних закупівель, в функціонал публічного модулю в листопаді додали медичний модуль аналітики [49]. Оскільки низка даних для аналізу медичних закупівель в самій системі ProZorro відсутні, наприклад ціна за одиницю товару, було розроблено цей модуль, який надає можливість порівнювати середньоринкову ціну за одиницю товару, або ж наскільки ціна за одиницю в конкретній закупівлі була дорожчою, або ж дешевшою за середньоринкову, що допомагає замовнику краще визначати очікувану вартість предмету закупівлі, а бізнесу – їх конкурентоспроможність.

Окремим інструментом аналітики, про який вже згадувалось, є професійний модуль аналітики. Цей модуль орієнтований на внутрішнє користування з метою внутрішнього аналізу діяльності державними установами, або ж діяльності окремих замовників правоохоронними органами, громадськими організаціями та журналістами-розслідувачами надає змогу на основі всіх даних будувати нові графіки, таблиці чи показники[45]. Професійний модуль побудований на основі програмного забезпечення QlickView, й при його створенні представниками QlickView було передано лише 300 безкоштовних ліцензій на користування для України. Через це доступ до професійного модуля є закритим для загалу й видається відповідно до затвердженого регламенту в обмеженій кількості.

Моніторинговий портал DOZORRO, який теж створений громадською організацією Transparency International є найбільш повним веб-ресурсом, на якому зібрані всі новини, блоги та наявні інструменти аналітики публічних закупівель[68]. (див. Додаток 5). На

платформі кожен має змогу подати скаргу до контролюючого або правоохоронного органу щодо неналежного, або ж фактично невиконання однією зі сторін їх зобов'язань. Таким чином, замість офіційних інстанцій, які розглядають скарги лише від учасників закупівельного процесу, кожен громадянин може залишити в системі відгук на певну закупівлю. Наприклад, мешканець певного міста бачить завершену закупівлю на проведення ремонту даху у своєму будинку, проте жодний ремонт так і не відбувся, попри виділені на це кошти й проведення закупівлі в ProZorro. Відгук може залишити і безпосередній учасник закупівлі, в якому можна повідомити про наявні порушення – дискримінаційні вимоги, змови між певними учасниками, або ж завищення ціни.

Всі відгуки, які залишаються на порталі, опрацьовуються акредитованими громадськими організаціями, які є членами DOZORRO-спільноти (об'єднання 25 організацій, які моніторять закупівлі у всіх регіонах України). Громадські організації в Дозорро-спільноті систематично перевіряють закупівлі певного регіону в 20 областях України: Полтавська, Миколаївська, Донецька, Харківська, Дніпропетровська, Херсонська, Вінницька, Івано-Франківська, Житомирська, Рівненська, Хмельницька, Чернівецька, Луганська, Волинська, Запорізька, Львівська, Київська, Черкаська, Кіровоградська, Тернопільська. Громадські організації здійснюють постійний моніторинг закупівель на основі відгуків та скарг, які залишають на платформі Дозорро. При виявленні порушення відповідальні особи надсилають звернення до контролюючих органів й контролюють його розгляд.

Нині портал має кабінети замовників та моніторингових організацій, надає інструкції та шаблони звернень, має низку

аналітичних інструментів. Відповідно до опублікованої статистики DoZorro, за перший рік роботи платформи було подано майже 6 тисяч відгуків, виявлені порушення у 2 680 тендерах, направлені звернення до контролюючих органів. За 1 рік роботи виявлено 711 випадків можливого уникнення торгів, 371 випадок дискримінаційних вимог в документації, 248 випадків необгрунтованого відбору переможця, 138 випадків змови між учасниками, 125 безпідставних кваліфікацій учасників. На основі отриманої інформації, було відкрито 109 кримінальних проваджень, 25 справ про адміністративні правопорушення, накладено 5 штрафів[45]. Також, в кінці листопада 2018-ого стало відомо, що Україна увійшла в топ-10 країн з найкращими проектами для залучення громадян до реформ за версією міжнародної організації Open Government Partnership (Партнерство “Відкритий уряд”), які відмітили результати роботи проекту DOZORRO[93].

Також розроблена й запущена система ризик-індикаторів [74] (див. Додаток 6). Система покликана ідентифікувати тендери, за якими є підвищений ризик неефективності проведення процедури або ризик обмеження конкуренції й за допомогою автоматизованого аналізу виявляє потенційно небезпечні тендери ще на початковому етапі[45], на додачу до ризик-менеджменту Держаудитслужбою, який полягає як у відслідковуванні технічних помилок – відсутності накладеного електронного цифрового підпису, недостаній обсяг наданих документів, процедурне порушення законодавства з метою коригування процедури. Ризик-індикатори DOZORRO відслідковують як порушення процедурні, так і підозрілі – скасування аналогічних тендерів, неконкурентні закупівлі, що проводяться під порогами відкритих торгів, “неглибокий” код класифікатору, завищена банківська гарантія, масові дискваліфікації, дострокове підписання договору. Окрім відображення індикаторів в

конкретній закупівлі, на сайті можливий пошук за певним замовником, регіоном, CPV-кодом, що надає можливість проаналізувати всі закупівлі за обраним параметром. Визначення ризиків відбувається автоматично за допомогою застосування штучного інтелекту на основі машинного навчання, при якому активісти та розслідувачі натренували систему, яка і виявляє порушення. Окрім цього, громадськість може аналізувати закупівлі і на предмет зв'язків між замовниками та учасниками. DOZORRO та youcontrol.com.ua створили інструмент для журналістів-розслідувачів, громадських активістів та органів контролю. Завдяки інтеграції цих систем, відібравши закупівлі можна одразу перевірити чи не спільні у них контактні дані, адреси, засновники і тп.

Ще одним інструментом аналітики закупівель на основі відкритих даних з ProZorro є проект ClarityProject, який також надає можливості для аналізу закупівель. Clarity має функціонал, який дозволяє підписатись на закупівлі певного замовника, або автоматично відслідковувати всі оновлення певної закупівлі.

Командою Київської школи економіки розроблено інтерактивний інструмент для пошуку додаткових угод в “Prozorro” [37], що допомагає виявити завищення ціни тендеру вже після перемоги учасника (див. Додаток 8)[45]. Також Центр вдосконалення закупівель створив CPVTool–інструмент, який дозволяє розібратись за яким саме кодом CPV(адаптований класифікатор для визначення потреб публічних закупівель) варто купувати той чи інший товар, а також допомагає замовникам віднайти потенційних учасників, відібравши всіх, хто поставляє товари за певним CPV. Крім вищезгаданих веб-інструментів дані з системи публічних електронних закупівель опосередковано використовуються низкою громадських антикорупційних ініціатив – це і комплексний аналітичний портал “Антикорупційний монітор”, і

дослідження руху коштів через E-data, дослідження учасників через opendatabot та аналітична платформа YouControl[45].

Висновки до Розділу 2

Стандартизація законодавства в сфері регулювання публічних закупівель здійснюється з метою уніфікації всіх процесів в різних країнах, підвищенні конкуренцію на ринку, розширення потенційних ринків для постачальників різних товарів та послуг. Через єдині принципи регулювання закупівель. У межах уніфікації правил щодо здійснення закупівель все більша увага приділяється запровадженню єдиних стандартів, а країни спеціально гармонізують своє законодавство під наявні міжнародні напрацювання – зокрема, директивам ЄС, типовому закону ЮНСІТРАЛ, угоді СОТ.

Основними суб'єкти, що здійснюють регулювання, контроль та моніторинг публічних закупівель в Україні є МЕРТ(уповноважений орган), правоохоронні органи, які перевіряють на предмет наявності порушень надпорогові закупівлі (за винятком Департаменту захисту економіки Нацполіції, який може перевіряти і допорогові закупівлі). Розгалужена система контролюючих органів виконують різні функції - Держказначейство займається саме перевіркою повного пакету документів та наявності фінансування на етапі реєстрації договору, Рахункова палата проводить загальний аудит, в якому перевіряє наскільки ефективно використовувались кошти саме державного бюджету, Антимонопольний комітет розглядає скарги щодо порушення законодавства сфери публічних закупівель відповідно до покладеної на нього функції захисту економічної конкуренції.

З цього слідує, що головним контролюючим органом є саме Державна аудиторська служба, яка здійснює моніторинг, перевірки та передає зібрані матеріали щодо наявних порушень правоохоронним

органам або у суд. Попри підготовлену матеріально-технічну базу та навіть впровадження автоматизованої системи ризик-індикаторів для моніторингу, суттєві результати роботи ДАСУ і досі відсутні. Тож найбільше роботи щодо моніторингу та контролю закупівель наразі виконує четверта влада - ЗМІ, а також громадські активісти, які як самотужки виявляють порушення й скеровують звернення щодо них до офіційних органів, так і створюють інноваційні інструменти на основі відкритих даних з метою забезпечення прозорості та ефективності сфери публічних закупівель.

В той же час, якою б не була робота контролюючих органів, у випадку, якщо правоохоронна й судова система надалі не забезпечують невідворотності відповідальності та покарання за вчиненні порушення - про превентивні антикорупційні механізми за рахунок лише регулювання годі і казати, адже порушення залишатимуться непокараними. Розгляд судових вироків за 2017-2018 роки доводить, більшість порушень залишаються непокараними, визнаються службовою недбалістю, відбовідачі підпадають під амністію, або ж сплачують штраф у розмірі 850 грн за підроблення документів, або ж 4250 грн за фактичну розтрату коштів.

РОЗДІЛ 3. НАПЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

3.1. Загальна характеристика системи публічних електронних закупівель “ProZorro” та її нормативно-правове забезпечення

Протягом останніх років українські публічні закупівлі знаходяться в інтенсивній розбудові, яка захоплює своїми інноваційними рішеннями цілий світ. Попри те, що регуляторні документи приймалися протягом усіх років незалежності, лише після Революції Гідності публічні закупівлі перейшли на якісно новий рівень.

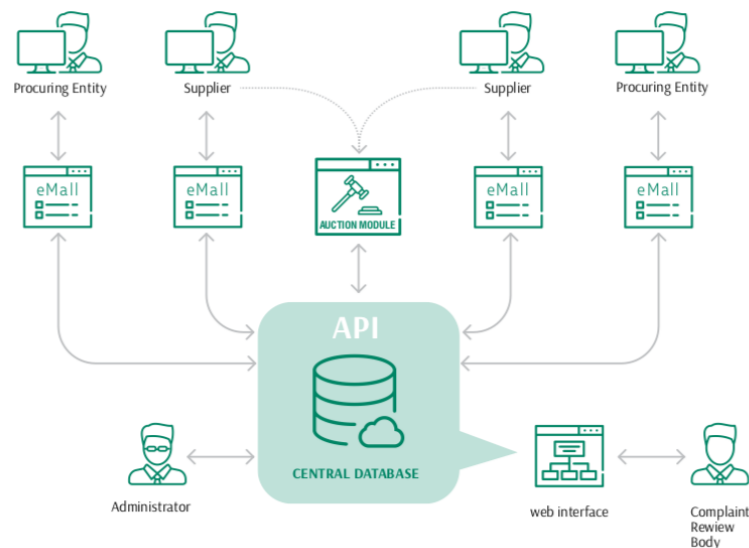
Якщо від початку закупівлі розглядались як справа держави, що містило відображення і у стійкому використанні терміну “державні закупівлі”, після подій 2013 та 2014-их років через суттєвий запит громадськості на більш прозорі та ефективні державні процеси, в державних закупівель розпочалась нова сторінка історії розвитку. Саме тоді, група волонтерів ІТ-шників та громадських активістів почали виробляти нову, альтернативну систему закупівель, роблячи наголос на тому, що це мають бути “публічні закупівлі”, інформація про які буде доступна широкому загалу, адже здійснюються вони за рахунок публічних коштів, тобто коштів кожного платника податків. Частина з них пішли на державну службу як в Міністерство економічного розвитку та торгівлі, так і саме в Департамент регулювання публічних закупівель в МЕРТі, аби зсередини забезпечити якісні зміни, інша ж - зі сторони громадського сектору й надалі адвокатували низку змін в системі. Зокрема, розпочинала пілотний проект ProZorro громадська організація Transparency International. Саме вона адмініструвала систему до моменту її передачі державі[60]. Цікаво, що за текстом меморандуму права на саму систему та її авторські права належать українському народу.

З 2015-ого року, коли оформилось конкретне бачення системи публічних закупівель, в Україні з'явилося нове законодавство, були впроваджені нові технологічні рішення - зокрема, сама е-система ProZorro

з її гібридною моделлю, запровадження ризик-менеджменту для моніторингу закупівель Державною аудиторською службою України, новий рівень взаємодії держави з бізнесом та замовниками через проведення безкоштовних семінарів для замовників та постачальників, на яких представники ДП “ПРОЗОРРО” та Департаменту регулювання публічних закупівель надають консультації щодо здійснення закупівель в межах правового поля, проводять дискусії та обговорення щодо нагальних проблем та недоліків функціонування системи на практиці і тп. Це зумовлено необхідністю переходу до моделі, орієнтованої одночасно і на розвиток конкуренції, і на подолання обмежень ринку на основі цілеспрямованого формування відносин співпраці[45]. Під системою публічних електронних закупівель розуміють лише ті етапи, які починаються та завершуються в системі - з моменту оголошення про проведення закупівлі в системі, до підписання договору з переможцем. Тобто, попереднє планування закупівлі, формування потреби відповідно до неї, оформлення вимог щодо закупівлі, а також питання чи виконується, або ж не виконується договір після його підписання - те, що залишається поза ProZorro, адже платформа, в якій проводять електронні торги не може адмініструвати ці процеси.

Екосистема ProZorro складається з веб-порталу, що адмініструється ДП “ПРОЗОРРО”, а також 27 електронних майданчиків, які пройшли попередню акредитацію. Технічне ядро системи складається з інструментарію OpenProcurement з відкритим кодом: центральної бази даних й прикладного програмного інтерфейсу - Application Programming Interface[89]. Система ProZorro використовує міжнародний стандарт Open Contracting Data Standard, який розроблений міжнародними експертами Світового банку в межах міжнародної програми ОСР з метою співпраці, розвитку та впровадження відкритих даних у публічні закупівлі. Цей стандарт використовується в 35 країнах світу з метою уніфікації відкритих даних та їх формату, аби будь-хто мав змогу за єдиним принципом

аналізувати, досліджувати та порівнювати дані різних країн. Система стала відомою на весь світ через гібридну модель її організації. Електронній системі публічних закупівель ProZorro притаманні як риси централізованої моделі (адже є єдина база даних, яка агрегує всі дані), так і риси децентралізованої моделі (понад 20 інтерфейсів для входу через всі акредитовані майданчики).



Джерело: Веб-сторінка компанії Quinta, яка розробила й застосувала інструментарій OpenProcurement

Рис. 3.1 Архітектура ProZorro

Велика кількість майданчиків, у свою чергу, надає можливість замовникам та постачальникам обирати будь-який з майданчиків, відповідно до їх візуальних та функціональних побажань. Попри те, що основний функціонал у них однотипний, вони різняться візуальним оформленням, ступенем зручності для користувачів, а також додатковими можливостями - наприклад, низка майданчиків надають можливість підписуватись на певні закупівлі або конкретних замовників, отримувати сповіщення щодо всіх їх оновлень, а майданчик zakupki.prom.ua взагалі розробив мобільний застосунок для смартфонів, аби їх користувачі мали доступ до всього функціоналу без прив'язки до комп'ютеру.

Головними законами, які регулюють сферу публічних закупівель є Закон України “Про публічні закупівлі”, та Закон України “Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони”. Оскільки ці закони не

регулюють допороги, останні регулюються окремим нормативно-правовим актом - Наказом ДП "Зовнішторгвидав України" №35 від 13.04.2016 "Про затвердження Порядку здійснення допорогових закупівель". Міністерством юстиції було затверджено порядок розміщення інформації про публічні закупівлі та форми документів. Порядок функціонування електронної системи, а також питання авторизації майданчиків державою висвітлені у Постанові КМУ № 166 від 24.02.2016 "Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків". Крім законів, що безпосередньо регламентують всі процеси закупівель в українському законодавстві присутні ще низка допоміжних законів, які надали сфері публічних закупівель більше можливостей - Закон України "Про електронні документи та електронний документообіг", Закон України "Про електронний цифровий підпис", Закон України "Про доступ до публічної інформації", Закон України "Про Антимонопольний комітет України", Закон України "Про запобігання корупції".

3.2 Прогалини в законодавчому забезпеченні регулювання публічних закупівель

Жодне законодавство або антикорупційні ініціативи не здатні повністю викоринити корупцію, адже вона відповідає "викликам часу" й постійно видозмінюється. Загалом, публічні закупівлі і досі залишаються одним із механізмів корупції. Попри постійне покращення законодавчого забезпечення, розбудову систему електронних закупівель та високу прозорість в ній - замість прозорих закупівель в межах правового поля ми отримали прозору корумповану систему, яка або ж обходить електронну систему стороною, або ж знаходить в ній недоліки, якими і користується. На рівні топ-корупції, відсутність покарання за корупційні дії високопосадовців протягом багатьох років й попри наявні докази вчинення правопорушень є сигналом, що корупція залишається безкарною, відповідальність за неї доволі абстрактна, а от вигода - наочна. За теорією

Г. Беккера, рішення вчинити корупційну дію тісно пов'язане з розрахунком очікуваних втрат та потенційних вигод:

- Очікувані втрати = моральний тягар + очікуване покарання;
- Очікуване покарання = ймовірність викриття + ймовірність обвинувального акту у разі викриття + покарання;

Аналізуючи результати роботи судової системи, а також і правоохоронних органів, щодо викриття та покарання корупції на топ-рівні можна дійти висновку що політична корупція в нашій країні не карається, а пов'язані з нею особи не несуть за вчинені дії жодної відповідальності, що повністю відповідає вищезгаданій формулі корупції й забезпечує в міркуваннях відсутність покарання. В органах, які мають забезпечити невідворотність покарання та всебічно сприяти викоріненню та покаранню корупції, верховенство кумівства та таємних домовленостей, а будь-які спроби перезавантаження впираються в адміністративний спротив представників системи, коли “стара гвардія” намагається не допустити неугодних й тягне своїх, нівелюючи потенційні якісні зміни. До причин корупції можна віднести і системність цієї корупції. Тобто, в суспільстві де наявна як вища політична корупція, на яку влада закриває очі, або ж до якої долучена, а також присутня побутова корупція, корупційна поведінка перетворюється на викривлену норму й стає розповсюдженою, а відмова від неї шкодить лише особі, яка виходить з корупційних відносин, в час коли інші використовують корупційне поле як арену можливостей (така собі “дилема в'язнів”). Коли корупція є системною, а корупційні дії є очікуваними, всі певні що всі інші теж використовують наявні ресурси влади з метою отримання неправомірної вигоди.

Окрім цього, саме законодавство та визначені ним заходи мають забезпечувати виконання правил з антикорупційним контекстом та спеціальних правил, не містити колізій та вад законодавчої техніки, прогалини в регулюванні, некоректні визначення функцій та повноважень, а також мають бути направлені на оформлення правил, обмежень та

заборон, які унеможливлюють неправомірне збагачення суб'єктів корупційних правопорушень. Для представлення ж прогалин в законодавчому забезпеченні регулювання публічних закупівель варто звернути увагу на матеріали журналістів-розслідувачів, які займаються закупівлями й наочно демонструють де саме система “дала збій”. Тому, дієвими антикорупційними діями з метою саме викорінення корупції є лише забезпечення невідворотності відповідальності та покарання за порушення спеціальних правил. Потрібні де-факто незалежна судова та правоохоронні органи, які всебічно сприятимуть викоріненню та покаранню корупції. Усвідомлення того, що за протиправні дії настане обов'язкове покарання може стати тим превентивним механізмом, яке, певною мірою, “залякає” корупціонерів. Окрім цього, потрібні повноцінні заходи, необхідні для дотримання спеціальних правил – контроль і перевірка декларацій, перевірка та врегулювання конфліктів інтересів, виявлення усіх випадків вчинення корупційних правопорушень і правопорушень, пов'язаних із корупцією, антикорупційна експертиза тощо, не залежно від того як регулюються закупівлі.

На основі низки їх матеріалів та суспільного резонансу щодо того, що система ProZorro по факту не є прозорою, можна констатувати наступні проблеми:

Відсутність наявного покарання за порушення. Замовників не карають за використання ними дискримінаційних вимог, неправомірних відхилень. Систематичні порушення, що мають місце з метою протягнення своїх учасників, оскаржуються лише в АМКУ. Через те, що процедура оскарження є платною (5-15 тис грн), більшість учасників не йдуть скаржитись, залишаючи ці порушення непокараними.

Розповсюдженням є дроблення закупівель на менші закупівлі з метою уникнення відкритих торгів. Аномально велика кількість тендерів по товарам і послугам оголошувались на 199 тисяч гривень, при значно нижчій реальній вартості за неконкурентними процедурами. Така ситуація

може свідчити про спроби ухилення від конкурентних закупівель, зумовлені бажанням на свій розсуд обирати постачальника, уникаючи відкритих торгів. Іноді розпорядники ділять закупівлі на дрібні лоти, щоб не проводити відкриті торги. Залежно від конкретної ситуації така поведінка замовників може бути як правомірною, так і порушувати законодавство. Такі ситуації можуть свідчити про особисту зацікавленість замовника укласти прямий договір з певним учасником на максимальну вартість – 199 000 тисяч гривень, що може свідчити про закупівлю товару за завищеною ціною[23].

Порушення принципів захисту економічної конкуренції. Зокрема, мова йде про об'єднання в одному лоті кількох товарів, частина з яких є продуктом виробника-монополіста. Такі закупівлі мають розподілятися на різні лоти, де 1 вид товару = 1 лот. В такому випадку, учасники можуть подаватися на кожен з лотів. Якщо ж в одному лоті об'єднані і розповсюджені, і більш унікальні товари, - це є дискримінаційною умовою. Наприклад, замовник - заклад охорони здоров'я оголошує закупівлю 10 препаратів. 9 з них є розповсюдженими, й їх може постачати велика кількість постачальників, в той час як 10-ий препарат - препарат монополіста, який продає його лише напряму. В такому випадку, покрити потребу одного лота в 10 препаратах може лише постачальник, у якого наявний 10-ий препарат.

Іншим видом маніпуляцій, що порушують принципи економічної конкуренції, є маніпуляції з термінами оплати - іноді Замовник виставляє умови, відповідно до яких великий обсяг товару потрібно поставити одразу, а от оплату за нього виставляють довготермінову - з формулюванням, наприклад, "до 180 днів", внаслідок чого бізнес просто не піде на цей тендер, а свої отримають оплату одразу. Порушенням умов економічної конкуренції також є змови між учасниками, один з яких виконує функції статиста - тобто, є технічним учасником, який імітує конкуренцію, аби торги відбулись.

До цієї ж групи можна віднести і закупівлі з додатковими угодами. Відповідно до пункту 2 статті 36 [6], цінова пропозиція, що перемогла у тендері може збільшуватись за додатковою угодою на 10%. Проте, відсутня інформація щодо того, скільки разів ця угода може бути підписана, що призводить як до штучного підняття ціни в рази підписанням декількох додаткових угод підряд, так і до відміни закупівлі через незадовільні умови договору, внаслідок чого замовник вимушений знову проводити тендер, або ж сплачувати значно вищу ціну[45].

Окремою маніпуляцією, яка при цьому є в межах правового поля є укладання допорогової закупівлі напряму з певним постачальником, а потім додаткове проведення дороговартісної закупівлі за переговорною процедурою з ним же, що аргументується потребою у додаткових послугах для вже активного договору, що виконується [59].

Недостатнє законодавче забезпечення, або ж його розмитість: зокрема, наявний текст щодо того хто є, а хто не є замовником в розумінні закону дозволяє групам замовників не визнавати себе замовником та не проводити закупівлі у ProZorro взагалі. Так, наприклад, низка лісових господарств в Україні визнали себе замовниками і звітують про видатки, інші ж - замовниками себе не вважають. Іноді державне регулювання лише ускладнює життя замовникам та постачальникам - так, наприклад, вимога про мінімум 2 подані пропозиції на конкурентних торгах, аби торги відбулись змушує і загалом добросовісних замовників або ж учасників шукати технічних учасників через неможливість укласти договір з тим єдиним, який зголосився взяти участь у закупівлі. Деякі нормативно-правові акти, які мали б регулювати окремі аспекти публічних закупівель певних сфер (так, наприклад, окремий закон щодо закупівель для потреб оборони, або ж Постанова “Питання забезпечення охорони об’єктів державної та інших форм власності”, яка передбачає лише долучення поліцейської охорони).

Також учасник, який подається на тендер кожен раз має надавати

перелік документів та довідок. Іноді, замовник в тендерній документації починає вимагати додаткові довідки в останній момент, час отримання яких перебільшує загальний час, відведений на надання документів, тобто перемогти може лише учасник, який мав ці документи заздалегідь. Порушенням може бути і занадто деталізовані й подекуди абсурдні вимоги - наприклад, укласти договір на поставку їжі замовник вважає доцільним лише з тими постачальниками, в штаті якого є водії, досвід роботи у яких як мінімум 10 років, або ж вимога готувати “варені омлети”[50]. Непрозорою є і вимога супершвидкого виконання поставки, який може бути реалізований лише у випадку, якщо постачальник заздалегідь підготував все необхідне, аби мати можливість виконати зобов’язання. На межі вимагання та порушенні принципів конкуренції може бути вимога замовників надання постачальниками гарантійних листів від виробників, або ж окремих регіональних представництв, які штампуватимуть ці довідки за гроші, отримуючи на цьому прибуток, а десь і перешкоджаючи отриманню довідок сторонніх учасників.

Болючою проблемою для замовників виступають недобросовісні постачальники. Відповідно до закону, відхилення учасника без законних на те підстав є порушенням, чим іноді зловживають певні постачальники. Так, постачальник може прийти на тендер та подати дуже сумнівну ціну – яка значно нижча за собівартість потрібного товару. Навіть усвідомлюючи що це нахабний демпінг цін, замовник не має підстав відхилити найбільш економічно вигідну пропозицію, адже відповідно до закону переможною пропозицією є саме та пропозиція, яка є найбільш економічно вигідною. Після завершення ж процедури, постачальник направить лист до замовника, в якому повідомить про неможливість поставляти товар за обумовленою ціною – тож варто або підвищувати домовлену вартість договору підписанням додаткових угод, або розривати договір й переоголошувати закупівлю. Часто, коли мова йде про більш чутливі закупівлі, наприклад послуги опалення, розірвати договір замовник не

може через нагальну потребу у предметі закупівлі, адже у випадку розірвання договору опалення бюджетних приміщень просто зникне. Таким чином, постачальник “викручує руки” замовникам, які змушені погодитись на будь-які умови постачальника. Також розповсюдженою проблемою для замовників є постачальники-посередники. Наприклад, в закупівлі офісної техніки з найвигіднішою пропозицією переміг ФОП “Петренко”. Договором передбачені певні умови та строки поставки. Проте, якщо постачальник не є сам виробником, не має власного складу – передбачений товар вже на етапі виконання договору він буде шукати у третіх осіб, що не гарантує вчасного виконання постачальником зобов’язань.

Проблема захисту персональних даних. Учасники при поданні документів мусять завантажувати їх на сайт. Внаслідок цього, на сайті ProZorro наявна персональна інформація – наприклад, паспортні дані особи. В українському медіа-просторі вже була ситуація, коли дані постачальника, що були викладені в Прозорро, використали шахраї для отримання кредиту на його ім’я, тож це питання потребує законодавчого врегулювання[95].

Цифрова нерівність між різними соціальними групами та регіонами. Вразовуючи обов’язковість застосування системи електронних закупівель розпорядниками коштів по всій Україні, нагальною є проблема створення єдиного інформаційного простору, широкий доступ до ресурсів через глобальні інформаційні мережі. Матеріально-технічне забезпечення на місцях може бути досить різним – якщо у місті багатомільйоннику будуть і сучасні комп’ютери, гарний сигнал інтернету та штатний розпис, в якому передбачені люди, які здатні в ProZorro віднайти та вислати запрошення потенційним постачальникам чим підвищити конкуренцію й потенційну економію в закупівлі, здійснюють аналіз закупівель своїх структурних підрозділів й тп, в місті з значно меншим бюджетним забезпеченням може бути більш обмежені можливості.

3.3 Основні напрями вдосконалення державного регулювання сфери публічних закупівель

Відповідно до окреслених прогалин в законодавчому регулюванні публічних закупівель та виявлених проблемах можна окреслити основні напрями вдосконалення державного регулювання сфери. Варто усунути низку недоліків діючого законодавства щодо закупівель й закрити “прогалини” закупівельних процесів, а саме врегулювати низку вже окреслених недоліків:

Засади для подальшого порушення економічної конкуренції часто виникають ще на дотендерному етапі - на етапі формування потреб та підготовки тендерної документації. Для того, аби підняти назовні весь масив цієї інформації, а також надати повну інформацію щодо неї правоохоронним та контролюючим органам, тендерну документацію варто перевести у машиночитний формат. Наразі ця документація завантажується у форматі pdf - тобто, її не можливо оброблювати за допомогою автоматизованих інструментів. Запровадження електронної документації - тобто, створення стандартизованих полів, у які з комп'ютера вноситиметься вся інформація здатні додати значний обсяг інформації про наявні порушення в закупівлях.

Наразі, коли мова йде про роботу публічної електронної системи закупівель часто можна почути тезу про те, яку кількість грошей вона зекономила. Проте, економія в ProZorro - доволі специфічна категорія, яка не завжди про щось свідчить. Наприклад, середньоринкова ціна на товар А = 100 000 грн. Проте, замовник про це не знає, й оголошує закупівлю з очікуваною вартістю у 200 000 грн. У випадку закупівлі ним товаром за 100 000 грн, що є звичною ціною на ринку, замовник може відзвітувати про економію у розмірі 50% від оголошеної вартості закупівлі. В той же час інший замовник, який дослідив ціни ринку, виставить очікувану

вартість у 100 000 грн, укладе договір з контрагентом за 99 тисяч й отримає лише 1% економії, хоча купить товар А вигідніше, ніж замовник з першого прикладу. Саме тому прив'язка до економії є не зовсім коректною, адже економія може свідчити не стільки про вигідну закупівлю, скільки про краще, або ж гірше, вміння замовника планувати закупівлі та визначати очікувану вартість. При цьому, порівнюючи ціни на одні й ті самі групи товарів в різних регіонах можна помітити що вони десь вищі, а десь нижчі. Запровадження електронних каталогів в системі дозволило б в повній мірі оцінити ціну за одиницю товару на ринку й ефективніше використовувати публічні кошти.

Для більш ефективної боротьби з демпінгом ціни, за яке нині постачальник не несе жодної відповідальності, доцільне введення автоматизованого розрахунку-порівняння запропонованої пропозиції до ринкової ціни. У Новій редакції Закону України “Про публічні закупівлі”, який зараз знаходиться на етапі громадських та експертних обговорень, Департамент регулювання пропонує ввести поняття “аномально низька тендерна пропозиція” [67]. За наявними в проекті закону роз'ясненнями, електронна система за наявності трьох пропозицій від учасників буде розраховувати наскільки вони “далекі” одна від одної. У випадку, якщо пропозиція аномально низька – а саме на 40% нижча за середньоарифметичне значення, вона визначається аномально низькою пропозицією.

Нині, як вже зазначалось, до допорогових закупівель відносяться всі закупівлі, запланована сума тендеру в яких нижче 200 тисяч гривень для товарів та послуг й 1.5 мільйонів гривень для робіт. Це призвело до великої кількості спекуляцій[60], коли велика кількість тендерів по товарах і послугам оголошувались на 199 тисяч гривень, при значно нижчій реальній вартості, й які проводили без відкритих торгів. Доцільним є суттєве пониження порогу, задля унеможливлення таких

зловживань[46]. В експертному середовищі мова йде про запровадження порогу від 50 тисяч, проте за спрощеною процедурою зі скороченими термінами, що дозволило б підняти велику кількість закупівель з тіні, без суттєвого адміністративного навантаження на замовника. Таке регулювання вже пропонувалось законопроектом 8265, який був розроблений МЕРТом, проте, на голосуванні у Верховній Раді проект не отримав мінімально потрібної кількості голосів для прийняття.

Згідно даних публічного модуля аналітики[68], від 10% до 15% всіх оголошених закупівель, залежно від сфери, скасовуються. Щоб зменшити кількість відмінених закупівель варто розробити стандартні тендерні регламенти(документація), стандартні вимоги відповідно до кількісних, якісних характеристик предмету закупівлі, чітких кваліфікаційних критеріїв та інших вимог до учасників(що унеможливить безпідставну дискваліфікацію учасників), розробити базу типових специфікацій груп товарів та базу потенційних постачальників[45]. Низка тендерів скасовується по причині технічної помилки при створенні тендерної документації, що пов'язано з низькою кваліфікацією закупівельників. Для того, щоб вирішити дану проблему необхідно затвердити правила для налагодження співпраці між структурними підрозділами установи, займатись професіоналізацією співробітників, створенням єдиної закупівельної програми, в якій буде чітка регламентація закупівельного процесу. Вже згаданим вище законопроектом 8265 передбачались внесення змін, відповідно до яких пропонувалось дозволити замовникам протягом 24 годин виправляти наявні технічні помилки без відміни процедури й її повторного оголошення, що займає зайвий час. Можливість коригування інформації на етапі до проведення терміну є цілком доцільною, адже значно спростила б життя замовникам.

З метою спрощення життя замовників, які виконують закупівельні функції на додачу до своїх основних, доцільним є централізація таких

закупівель – тобто, їх передача на централізовані закупівельні організації. Наприклад, передача закупівельних завдань з місцевого рівня на спеціалізовані закупівельні організації, аби скоротити кількість адміністративних задач в їх підпорядкуванні, а також забезпечення більшої економії через закупівлі товарів та послуг у більшому обсязі.

Наразі більшість напрямів закупівель мають зобов'язання вказувати глибину CPV-коду до 3 або 4 знаку. Багато замовників і залишаються на цьому рівні, не вказуючи більш глибоко про закупівлі якої саме групи товарів йдеться.



Рис 3.2 Порядок визначення предмету закупівлі

Поглиблення коду надало б більш точні дані для аналізу закупівель та системного розуміння що саме закуповують. Наприклад – що відбувається закупівля саме торфу, а не твердого палива, якого існує багато підвидів.

Суттєвою проблемою для пошуку інформації, перевірки чи дійсно закупівля відбулась є проблема “брудних” та неповних даних. Так, оскільки більшість даних в системі вводяться від руки можна віднайти кілька варіацій написання однієї й тієї ж назви одним замовником, місто Вашингтон в українській області, або ж помилки у своїх даних – запис контактного телефону в поле з ЄДРПОУ, неточні адреси поставки, або ж

взагалі їх відсутність. Останнє є великою проблемою для процесу моніторингу закупівель саме зі сторони громадськості[24]. Уявімо, потреби всіх шкіл в певному місті забезпечує Управління освіти, яке збирає зі шкіл запити на бюджетне фінансування, затверджує бюджетні кошториси з розрахунками, здійснює закупівлі. Так, Управління освіти міста N може закуповувати 100 комп'ютерів для 6-ої школи. Якщо управління в описі закупівлі зазначає, що це закупівля саме для цієї школи, або ж вказує в адресі поставки її адресу – батьки точно розуміють, що ці бюджетні видатки були витрачені на забезпечення їх дітей. Проте, якщо Управління закуповуватиме 200 нових парт без уточнення для якої саме школи, а в місце поставки вказує адресу свого департаменту – відслідкувати в електронній площині кому купили парти не є можливим. Така ж “свобода” дій для замовників є на допорогових закупівлях. Через відсутність законодавчого зобов'язання вносити всю інформацію про допорогові закупівлі в систему, частина інформації про закупівлі просто випадає. В той же час, допороги, які зафіксовані в системі, можуть бути не прозвітовані – тобто, після внесення інформації про укладений договір замовником так і не внесено в систему інформацію чи був договір виконаний, чи активний він, яка кінцева ціна була в ньому. Для роботи з даними не вистачає повної ієрархії підпорядкування замовників головним розпорядникам коштів. Так, агреговано відібрати всі установи, що є під егідою МОЗу – неможливо, адже такого набору інформації немає. Тобто, здійснити повний аналіз за певними секторами, не маючи повну базу підпорядкування установ одна одній теж важко. Необхідною є затвердження ієрархії виконавчої влади з метою агрегації та обробки наборів інформації. Як для роботи громадських активістів, журналістів, так і правоохоронних органів вкрай важко розслідувати наявність корупційних зв'язків між учасниками та організаторами закупівель. Через відсутню інтеграцію цих даних з єдиним державним реєстром, в якому присутня інформація про юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та

громадських формувань, вкрай важко визначити чи Іванов Іван Іванович, що переміг у певному тендері, є саме тим Івановим Іваном Івановичем, який є братом дружини замовника, адже існує вірогідність що це просто тезки.

Висновки до розділу 3

Екосистема ProZorro складається з веб-порталу, що адмініструється ДП “ПРОЗОРРО”, а також 27 електронних майданчиків, які пройшли попередню акредитацію. Технічне ядро системи складається з інструментарію OpenProcurement з відкритим кодом: центральної бази даних й прикладного програмного інтерфейсу - Application Programming Interface. Система ProZorro використовує міжнародний стандарт Open Contracting Data Standard, який розроблений міжнародними експертами Світового банку в межах міжнародної програми ОСР з метою співпраці, розвитку та впровадження відкритих даних у публічні закупівлі. Головними законами, які регулюють сферу публічних закупівель є Закон України “Про публічні закупівлі”, та Закон України “Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони”. Оскільки ці закони не регулюють допороги, останні регулюються окремим нормативно-правовим актом - Наказом ДП "Зовнішторгвидав України" №35 від 13.04.2016 "Про затвердження Порядку здійснення допорогових закупівель". Міністерством юстиції було затверджено порядок розміщення інформації про публічні закупівлі та форми документів. Порядок функціонування електронної системи, а також питання авторизації майданчиків державою висвітлені у Постанові КМУ № 166 від 24.02.2016 "Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків".

Крім законів, що безпосередньо регламентують всі процеси

закупівель в українському законодавстві присутні ще низка допоміжних законів, які надали сфері публічних закупівель більше можливостей - Закон України "Про електронні документи та електронний документообіг", Закон України "Про електронний цифровий підпис", Закон України "Про доступ до публічної інформації", Закон України "Про Антимонопольний комітет України", Закон України "Про запобігання корупції". Жодне законодавство або антикорупційні ініціативи не здатні повністю викоринити корупцію, адже вона відповідає "викликам часу" й постійно видозмінюється. Загалом, публічні закупівлі і досі залишаються одним із механізмів корупції. Попри постійне покращення законодавчого забезпечення, розбудову систему електронних закупівель та високу прозорість в ній - замість прозорих закупівель в межах правового поля ми отримали прозору корумповану систему, яка або ж обходить електронну систему стороною, або ж знаходить в ній прогалини, якими і користується. Варто усунути низку недоліків діючого законодавства щодо закупівель й закрити "прогалини" закупівельних процесів, а саме врегулювати низку окреслених в цій роботі недоліків.

ВИСНОВКИ

Глобальне становлення індустріального суспільства поклало в основу використання всіх технологічних благ й доступ до них кожного громадянина. Перш за все, інформаційні технології варто розглядати як інноваційний інструмент державного управління, який дає можливість широкої взаємодії органів влади, громадських організацій, підприємств, громадян в процесі побудови суспільства на основі урядових та суспільних інформаційних структур, що ефективно діють в умовах інформаційного суспільства. Технологічний розвиток сучасного світу безупинно продукує інноваційні технічні рішення, які істотно покращують найрізноманітніші сфери нашого життя, в тому числі і сферу публічного управління та адміністрування.

Реформа публічних закупівель, як найбільш впізнавана реформа, а також реформа на яку покладено стільки сподівань мала б довести спроможність державної системи. Важливо розуміти, тендери, що проходять в ProZorro – це лише інструмент для реалізації низки закупівельних принципів. Сама система, яка лише є маданчиком для координації та проведення закупівель у форматі, відповідно до якого має залишитись якнайбільше даних про потреби та видатки держави, які забезпечуються за рахунок публічних коштів, а також її проведення без жодних процедурних порушень не гарантує того, що ціна буде дійсно вигідною й відповідатиме ринковій, що закупівля виконається й не буде жодних проблем при її виконанні, а всі корупціонери раптово почнуть слідувати букві закону. Саме державне регулювання яке відповідатиме на виклики часу й враховуватиме всі прогалини в законодавчому забезпеченні публічних закупівель здатне залатати всі знайдені недоброчесними учасниками закупівельного процесу дірки та сприяти більш ефективній роботі всієї системи публічних закупівель.

У ході дослідження механізмів державного регулювання у сфері

публічних закупівель в роботі були виконані всі визначені завдання:

1. Розглянуто теоретико-методологічні основи публічних закупівель в умовах інформаційного суспільства. При переході державної економіки до ринкової моделі організації економічних відносин, стала очевидною неспроможність ринку формувати зв'язки й ефективно функціонувати без додаткового запровадження спеціальних заходів регулювання. Стрімкі зміни, пов'язані з процесами інформатизації, до яких можна віднести кардинальне збільшення кількості інформації, скорочення термінів на її отримання та обробку, зниження просторових обмежень інформації та глобальну розбудову інформаційних суспільств в світі, зумовили оновлення змісту, форм та методів роботи на базі новітніх інформаційних технологій, які, в свою чергу, були спрямовані на підвищення прозорості влади та покращення доступу до інформації, чим забезпечують кращий як внутрішній, так і зовнішній контроль. Реорганізація закупівель з її класичної форми в електронну площину зумовлена необхідністю переходу до моделі організації, яка орієнтована одночасно і на розвиток конкуренції, і на подолання обмежень ринку. Саме розширення ринку за рахунок використання інформаційних технологій, поширення інформації щодо запланованих закупівель, відкритий та підзвітний процес проведення закупівлі та відбору переможної пропозиції здатні якісно змінити всю систему. Попри використання низки визначень науковцями для ідентифікації організованого процесу проведення закупівлі, мова йде про організований конкурс між учасниками закупівлі за право поставляти предмет закупівлі замовнику - певний товар, послугу або ж роботи. Життєвий цикл закупівель, незалежно від її процедури, складається з визначення замовником своїх потреб, на основі яких здійснюватимуть закупівлі, формування та затвердження річного плану закупівель та кошторису до нього, вибір певної процедури на основі її характеристик, за якою буде відбуватись закупівлі, відбір переможця після подання учасниками пропозицій, укладання договору та його виконання. Відбір тієї

чи іншої моделі організації закупівель(централізована чи децентралізована) часто пов'язаний зі специфічними умовами, у яких система функціонуватиме - ступінь централізованості влади, її ієрархія, ступінь інформаційної асиметрії та інституційна спроможність координувати закупівельні процеси на місцях. Коли мова йде про архітектуру системи електронних закупівель, маються на увазі складові електронної системи від попередньої кваліфікації або реєстрації контрагентів на електронних майданчиках, публічного оголошення закупівлі, запрошення потенційних постачальників, безпосереднє проведення закупівлі та подальше укладання договору. За допомогою автоматизації цієї системи та її переведення у публічну площину проведення тендерного процесу відбувається за затвердженими правилами гри, а вся інформація щодо закупівлі та її перебігу є відкритою для загалу.

2. Проаналізовано міжнародний досвід впровадження систем публічних електронних закупівель. Стандартизація законодавства в сфері регулювання публічних закупівель здійснюється з метою уніфікації всіх процесів в різних країнах, підвищенні конкуренцію на ринку, розширення потенційних ринків для постачальників різних товарів та послуг через єдині принципи регулювання закупівель. У межах уніфікації правил щодо здійснення закупівель все більша увага приділяється запровадженню єдиних стандартів, а країни спеціально гармонізують своє законодавство під наявні міжнародні напрацювання – зокрема, директивам ЄС, типовому закону ЮНСІТРАЛ, угоді СОР.

3. Рокрито сутність державного регулювання, контролю та моніторингу публічних закупівель в Україні. Основними суб'єкти, що здійснюють регулювання, контроль та моніторинг публічних закупівель в Україні є МЕРТ(уповноважений орган), правоохоронні органи, які перевіряють на предмет наявності порушень надпорогові закупівлі (за винятком Департаменту захисту економіки Нацполіції, який може

перевіряти і допорогові закупівлі). Розгалужена система контролюючих органів виконують різні функції - Держказначейство займається перевіркою повного пакету документів та наявності фінансування на етапі реєстрації договору, Рахункова палата проводить загальний аудит, в якому перевіряє наскільки ефективно використовувались кошти саме державного бюджету, Антимонопольний комітет розглядає скарги щодо порушення законодавства сфери публічних закупівель відповідно до покладеної на нього функції захисту економічної конкуренції. З цього слідує, що головним контролюючим органом є саме Державна аудиторська служба, яка здійснює моніторинг, перевірки та передає зібрані матеріали щодо наявних порушень правоохоронним органам або у суд. Попри підготовлену матеріально-технічну базу та навіть впровадження автоматизованої системи ризик-індикаторів для моніторингу, суттєві результати роботи ДАСУ і досі відсутні.

4. Визначено роль та внесок громадськості у процес моніторингу публічних закупівель. Найбільше роботи щодо моніторингу та контролю закупівель наразі виконує четверта влада - ЗМІ, а також громадські активісти, які як самотужки виявляють порушення й скеровують звернення щодо них до офіційних органів, так і створюють інноваційні інструменти на основі відкритих даних з метою забезпечення прозорості та ефективності сфери публічних закупівель. Моніторинговий портал DOZORRO, який теж створений громадською організацією Transparency International є найбільш повним веб-ресурсом, на якому зібрані всі новини, блоги та наявні інструменти аналітики публічних закупівель. На платформі кожен має змогу подати скаргу до контролюючого або правоохоронного органу щодо неналежного, або ж фактично невиконання однією зі сторін їх зобов'язань. Таким чином, замість офіційних інстанцій, які розглядають скарги лише від учасників закупівельного процесу, кожен громадянин може залишити в системі відгук на певну закупівлю. Всі відгуки, які залишаються на порталі, опрацьовуються акредитованими громадськими

організаціями, які є членами DOZORRO-спільноти (об'єднання 25 організацій, які моніторять закупівлі у всіх регіонах України). У випадку підтвердження наявності порушення, представники DOZORRO-спільноти скеровують офіційне звернення до контролюючих та правоохоронних органів. Нині портал має кабінети замовників та моніторингових організацій, надає інструкції та шаблони звернень, має низку аналітичних інструментів. Відповідно до опублікованої статистики DOZORRO, за перший рік роботи платформи було подано майже 6 тисяч відгуків, виявлені порушення у 2 680 тендерах, направлені звернення до контролюючих органів. За 1 рік роботи виявлено 711 випадків можливого уникнення торгів, 371 випадок дискримінаційних вимог в документації, 248 випадків необґрунтованого відбору переможця, 138 випадків змови між учасниками, 125 безпідставних кваліфікацій учасників. На основі отриманої інформації, було відкрито 109 кримінальних проваджень, 25 справ про адміністративні правопорушення, накладено 5 штрафів. Окрім цього, громадськість може аналізувати закупівлі і на предмет зв'язків між замовниками та учасниками. DOZORRO та youcontrol.com.ua створили інструмент для журналістів-розслідувачів, громадських активістів та органів контролю. Завдяки інтеграції цих систем, відібравши закупівлі можна одразу перевірити чи не спільні у них контактні дані, адреси, засновники і тп. Також, в кінці листопада 2018-ого стало відомо, що Україна увійшла в топ-10 країн з найкращими проектами для залучення громадян до реформ за версією міжнародної організації Open Government Partnership (Партнерство "Відкритий уряд"), які відмітили результати роботи проекту DOZORRO. Таким чином, використання інформаційно-аналітичних інструментів задля моніторингу публічних закупівель є не тільки перспективним напрямком реорганізації та оптимізації економічних процесів в державі, а й вже є функціонуючим ефективним рішенням, що може застосовуватись на практиці й забезпечує підзвітні, прозорі та ефективні закупівельні процеси.

5. Досліджено загальний стан функціонування системи публічних електронних закупівель в Україні та її нормативно-правове забезпечення. Екосистема ProZorro складається з веб-порталу, що адмініструється ДП “ПРОЗОРРО”, а також 27 електронних майданчиків, які пройшли попередню акредитацію. Технічне ядро системи складається з інструментарію OpenProcurement з відкритим кодом: центральної бази даних й прикладного програмного інтерфейсу - Application Programming Interface. Система ProZorro використовує міжнародний стандарт Open Contracting Data Standard, який розроблений міжнародними експертами Світового банку в межах міжнародної програми ОСР з метою співпраці, розвитку та впровадження відкритих даних у публічні закупівлі. Цей стандарт використовується в 35 країнах світу з метою уніфікації відкритих даних та їх формату, аби будь-хто мав змогу за єдиним принципом аналізувати, досліджувати та порівнювати дані різних країн. Система стала відомою на весь світ через гібридну модель її організації. Електронній системі публічних закупівель ProZorro притаманні як риси централізованої моделі (адже є єдина база даних, яка агрегує всі дані), так і риси децентралізованої моделі (понад 20 інтерфейсів для входу через всі акредитовані майданчики). Велика кількість майданчиків, у свою чергу, надає можливість замовникам та постачальникам обирати будь-який з майданчиків, відповідно до їх візуальних та функціональних побажань. Попри те, що основний функціонал у них однотипний, вони різняться візуальним оформленням, ступенем зручності для користувачів, а також додатковими можливостями - наприклад, низка майданчиків надають можливість підписуватись на певні закупівлі або конкретних замовників, отримувати сповіщення щодо всіх їх оновлень, а майданчик zakupki.prom.ua взагалі розробив мобільний застосунок для смартфонів, аби їх користувачі мали доступ до всього функціоналу без прив'язки до комп'ютеру. Головними законами, які регулюють сферу публічних закупівель є Закон України “Про публічні закупівлі”, та Закон України “Про особливості

здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони”. Оскільки ці закони не регулюють допороги, останні регулюються окремим нормативно-правовим актом - Наказом ДП "Зовнішторгвидав України" №35 від 13.04.2016 "Про затвердження Порядку здійснення допорогових закупівель". Міністерством юстиції було затверджено порядок розміщення інформації про публічні закупівлі та форми документів. Порядок функціонування електронної системи, а також питання авторизації майданчиків державою висвітлені у Постанові КМУ № 166 від 24.02.2016 "Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків". Крім законів, що безпосередньо регламентують всі процеси закупівель в українському законодавстві присутні ще низка допоміжних законів, які надали сфері публічних закупівель більше можливостей - Закон України "Про електронні документи та електронний документообіг", Закон України "Про електронний цифровий підпис", Закон України "Про доступ до публічної інформації", Закон України "Про Антимонопольний комітет України", Закон України "Про запобігання корупції".

6. Виявлені основні проблеми державного регулювання публічних закупівель. Законодавство та визначені ним заходи мають забезпечувати виконання правил з антикорупційним контекстом та спеціальних правил, не містити колізій та вад законодавчої техніки, прогалин в регулюванні. Жодне законодавство або антикорупційні ініціативи не здатні повністю викоринити корупцію, адже вона відповідає “викликам часу” й постійно видозмінюється. Загалом, публічні закупівлі і досі залишаються одним із механізмів корупції. Попри постійне покращення законодавчого забезпечення, розбудову систему електронних закупівель та високу прозорість в ній - замість прозорих закупівель в межах правового поля ми отримали прозору корумповану систему, яка або ж обходить електронну систему стороною, або ж знаходить в ній прогалини, якими і користується:

недостатнє законодавче забезпечення, або ж його розмитість, відсутність стандартизованої уніфікованої документації, дроблення закупівель на пороги, а також де-факто дискримінація певних учасників в межах правового поля.

7. Досліджено основні напрями вдосконалення державного регулювання сфери публічних закупівель. Варто усунути низку недоліків діючого законодавства щодо закупівель й закрити “прогалини” закупівельних процесів, а саме врегулювати низку вже окреслених проблем:

- Для покращення технічного функціонування системи публічних електронних закупівель в Україні необхідно: запровадження електронної тендерної документації та електронних форм для додаткових угод, стандартизованих списків з варіантами відповідей для розірваних договорів, відмінених закупівель, а також дискваліфікацій учасників, що надасть більший обсяг інформації про остаточну ціну, за якою закуповують замовники, а також виявить недобросовісних постачальників, які свідомо демпінгують ціну. Наразі ця документація завантажується у форматі pdf - тобто, її не можливо оброблювати за допомогою автоматизованих інструментів. Запровадження електронної документації - тобто, створення стандартизованих полів, у які з комп'ютера вноситиметься вся інформація здатні додати значний обсяг інформації про наявні порушення в закупівлях. Окремої уваги вимагають питання захисту персональних даних, адже на сайті ProZorro наявна персональна інформація – наприклад, паспортні дані особи. В українському медіа-просторі вже була ситуація, коли дані постачальника, що були викладені в Прозорро, використали шахраї для отримання кредиту на його ім'я, тож це питання потребує законодавчого врегулювання. Різні можливості на місцях й різних регіонах можуть бути наслідком

цифрової нерівності, а саме недостатнього матеріально-технічного забезпечення тендерних управлінь/відділів. Вразовуючи обов'язковість застосування системи електронних закупівель розпорядниками коштів по всій Україні, нагальним залишається питання створення єдиного інформаційного простору та надання широкого доступу до ресурсів через глобальні інформаційні мережі.

- Покращення законодавчого забезпечення – розробка уніфікованої тендерної документації для замовників, стандартні вимоги відповідно до кількісних, якісних характеристик предмету закупівлі, чітких кваліфікаційних критеріїв та інших вимог до учасників (що унеможливить безпідставну дискваліфікацію учасників), розробити базу типових специфікацій груп товарів та базу потенційних постачальників. Також доцільним є запровадження електронних каталогів, що надасть змогу замовникам дослідити ціну за одиницю товару на ринку, краще планувати закупівлю, а отже ефективніше використовувати публічні кошти. Доцільним є суттєве пониження порогу, задля унеможливлення таких зловживань. В експертному середовищі мова йде про запровадження порогу від 50 тисяч, проте за спрощеною процедурою зі скороченими термінами, що дозволило б підняти велику кількість закупівель з тіні, без суттєвого адміністративного навантаження на замовника. В той же час, варто розуміти що пониження порогу може мати як позитивні результати – тобто, наявність вичерної інформації про закупівлі розпорядників публічних коштів, так і негативні – у випадку, якщо введення інформації про закупівлі впаде тягарем на виконавців, внесення великої кількості інформації може бути дуже ресурснозатратним, що саботуватиме цю ініціативу. Тому, імплементація таких змін має мати системний характер, і дійсно мати спрощений формат. Цікавим є досвід модернізації публічного управління за допомогою системи

публічних закупівель на місцях, які відповідають за затвердження правил гри. Місцеві ради визначають верхню межу допорогів в рамках законодавства й за своєю ініціативою можуть на місцевому рівні їх понижувати, аби забезпечити прозорість та підзвітність. Зокрема, в Дніпрі всі державні закупівлі від 3 000 грн мають проходити в Прозорро. Окрім цього, місцева влада повністю формує роботу тендерну комітетів/осіб, відповідальних за процедури закупівель в органах місцевого самоврядування – від положення, регламентів роботи до затвердження складу. Також місцева влада може створювати низку реєстрів/переліків з метою інвентаризації на місцевому рівні. Це сприяє кращому плануванню та більш ефективному використанню коштів. Суттєвою проблемою є розмір покарання за суттєві правопорушення в цій сфері, що не може виступати превентивним антикорупційним інструментом. Свідченням цього виступив аналіз низки судових вироків протягом останніх 2 років, представлений у цій роботі. Більшість порушень залишаються або ж непокараними взагалі, або визнаються службовою недбалістю, відповідачі підпадають під амністію, сплачують штраф у розмірі 850 грн за підроблення документів, або ж 4250 грн за фактичну розтрату коштів. Розмір відповідальності не співставний з розмір нанесеної шкоди, виконавці, які вчинили корупційне правопорушення, в низці випадків можуть працювати і далі на місцях де вони вже зловживали службовим становищем. Для того, аби всі учасники закупівельного процесу діяли в межах правового поля, необхідні більш жорсткі заходи, вищі штрафи, а також позбавлення порушника права обіймати посади.

- Централізація закупівель певних сфер - з метою спрощення життя замовників, які виконують закупівельні функції на додачу до своїх основних (наприклад, сфера медицини), доцільним є централізація

таких закупівель та їх передача на централізовані закупівельні організації. Наприклад, передача закупівельних завдань з місцевого рівня на спеціалізовані закупівельні організації, аби скоротити кількість адміністративних задач в їх підпорядкуванні, а також забезпечення більшої економії через закупівлі товарів та послуг у більшому обсязі. Так, організація закупівель в межах програми Нової української школи 2018-ого року в Маріуполі здійснювалась централізовано. Попри те, що всі навчальні заклади там мають свою фінансово-господарську автономію, закупівлі дидактичних матеріалів, розробки й поставки шкільних парт відбувались централізовано – ними займався Департамент освіти та науки. Таким чином, вдалось забезпечити більш вигідні умови співпраці (через значно більший обсяг товарів), а товар відповідного рівня був присутнім у кожному навчальному закладі;

- Забезпечення більш повних та чистих даних. Наразі більшість напрямів закупівель мають зобов'язання вказувати глибину CPV-коду до 3 або 4 знаку. Багато замовників і залишаються на цьому рівні, не вказуючи більш глибоко про закупівлі якої саме групи товарів йдеться. Поглиблення коду надало б більш точні дані для аналізу закупівель та системного розуміння що саме закуповують. Наприклад – саме торф, а не тверде паливо, якого існує багато підвидів; оскільки більшість даних в системі вводяться від руки можна віднайти кілька варіацій написання однієї й тієї ж назви одним замовником, місто Вашингтон в українській області, або ж помилки у своїх даних – запис контактного телефону в поле з ЄДРПОУ, неточні адреси поставки, або ж взагалі їх відсутність, внаслідок чого неможливо проаналізувати в системі для якої установи був закуплений певний товар. Така ж свобода дій для замовників є на допорогових закупівлях. Через відсутність законодавчого зобов'язання вносити всю інформацію про допорогові

закупівлі в систему, частина інформації про закупівлі просто випадає. В той же час, допороги, які зафіксовані в системі, можуть бути не прозвітовані – тобто, після внесення інформації про укладений договір замовником так і не внесено в систему інформацію чи був договір виконаний, чи активний він, яка кінцева ціна була в ньому. Необхідним є затвердження ієрархії виконавчої влади з метою агрегації та обробки наборів інформації. Громадським активістам, журналістам, так і правоохоронним органам вкрай важко розслідувати наявність корупційних зв'язків між учасниками та організаторами закупівель через відсутню інтеграцію цих даних з єдиним державним реєстром, в якому присутня інформація про юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, - визначити чи Іванов Іван Іванович, що переміг у певному тендері, є саме тим Івановим Іваном Івановичем, який є братом дружини замовника, адже існує вірогідність що це просто тезки.

- Низка тендерів скасовується по причині технічної помилки при створенні тендерної документації, що пов'язано з низькою кваліфікацією закупівельників. Цю проблему варто вирішувати на мікрорівні, а саме:
 - встановити правила для налагодження співпраці між структурними підрозділами установи;
 - проводити додаткові внутрішні навчання співробітників;
 - створити єдину закупівельну програму, в якій буде чітка регламентація закупівельного процесу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Закон України “Про внесення змін до Закону України "Про публічні закупівлі" та деяких інших законів України щодо здійснення моніторингу закупівель”. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2265-19>(дата звернення: 01.10.2018)
2. Закон України “Про доступ до публічної інформації”. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (дата звернення: 01.10.2018)
3. Закон України “Про електронний цифровий підпис”. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/852-15> (дата звернення: 01.10.2018)
4. Закон України “Про електронні документи та електронний документообіг”. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/851-15> (дата звернення: 01.10.2018)
5. Закон України “Про запобігання корупції”. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main/1700-18> (дата звернення: 01.10.2018)
6. Закон України “Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах”. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-вр> (дата звернення: 01.10.2018)
7. Закон України “Про публічні закупівлі”. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19> (дата звернення: 01.10.2018)
8. Про електронне інвойсування у сфері державних закупівель: Директива 2014/55/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 16.04.2014. URL: www.eupublicprocurement.org.ua/ (дата звернення: 01.10.2018)

9. Про здійснення закупівель в державному секторі: Директива 2014/24/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26.02.2014. URL: www.eupublicprocurement.org.ua/ (дата звернення: 01.10.2018)
10. Про ратифікацію Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних та Додаткового протоколу до Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних стосовно органів нагляду та транскордонних потоків даних: Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2010, № 46, ст.542.
11. Про укладання договорів концесії: Директива 2014/23/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26.02.2014. URL: www.eupublicprocurement.org.ua/ (дата звернення: 01.10.2018)
12. Акімова Л. М. Практика електронних державних закупівель у країнах ЄС. Новітні інформаційно-комунікаційні технології в модернізації публічного управління: зарубіжний і вітчизняний досвід : матеріали V науково-практичного семінару. 2017 р., м. Дніпропетровськ. URL: http://www.dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/itis%20seminar%202017/pdf/akimova-3.pdf (дата звернення: 07.11.2018)
13. Андреева О.М. Електронне урядування країн Скандинавії: становлення та розвиток. Проблеми міжнародних відносин. 2014. Вип. 9. С. 154-168. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pmv_2014_9_11. (дата звернення: 07.11.2018)
14. Батенко Л. П. Управління проектами : навч. посіб. Л. П. Батенко, О. А. Загородніх, В. В. Ліщинська. К. : КНЕУ, 2004. 231 с.
15. Бугай Н. О. Проблематика системи державного фінансового контролю в Україні. Сучасні тенденції розвитку обліку, оподаткування, аналізу і аудиту. Київ: КНЕУ, 2017. С. 153–154. URL: <http://ir.kneu.edu.ua/bitstream/2010/23392/1/153-154.pdf> (дата звернення: 20.10.2018)

16. Бухтатий О. Є. Еволюція українського законодавства про електронне урядування: проблеми і перспективи. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2014. Вип. 2. С. 81-97. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU_2014_2_14. (дата звернення: 28.10.2018)
17. Вареник В.М., Євчин Л.О. Особливості застосування системи державних закупівель ProZorro (ПРОЗОРО). 2016. URL: <http://eurodev.duan.edu.ua/images/stories/Files/2016-2/2.pdf> (дата звернення: 28.10.2018)
18. Волох О. К. Генезис електронного урядування в Україні. 2017. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/2/24.pdf>. (дата звернення: 28.10.2018)
19. Волох О.К. Електронне урядування як напрям реформування державного управління в Україні. URL: http://lsej.org.ua/6_2016/41.pdf. (дата звернення: 28.10.2018)
20. Гальчинський Л.Ю., Гаврилова А.Г. - Оцінка функціонування електронної системи "Prozorro" як інструмента державних закупівель - 2017. URL: <http://ape.fmm.kpi.ua/article/view/102574/97652> (дата звернення: 28.10.2018)
21. Гармонізація системи державних закупівель в Україні за стандартами ЄС - 2015. URL: http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/02/EU-PP-Directives-Compendium_UKR.pdf (дата звернення: 20.10.2018)
22. Горбатюк Я. В. Аналіз повноважень органів державної влади у сфері контролю публічних закупівель. Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. 2016., № 4. С. 132-136. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau_2016_4_23. (дата звернення: 20.10.2018)

23. Давиденко А., Куц А. Медичні закупівлі в ProZorro: експрес-обстеження 2.0. 2018. URL: <http://bit.ly/dozorro-medicine> (дата звернення: 20.11.2018)
24. Давиденко А., Куц А. «Батьківський дозор: непрозорі закупівлі шкіл». 2018. URL: https://drive.google.com/file/d/11nZU5LiRUi1eo_e4EktKm6kQZSnydl2v/view (дата звернення: 20.11.2018)
25. Єдиний державний реєстр судових рішень: Справа №423/2431/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/76741804> (дата звернення: 01.11.2018)
26. Єдиний державний реєстр судових рішень: № Справа № 320/4121/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75266377> (дата звернення: 01.11.2018)
27. Єдиний державний реєстр судових рішень: Справа № 161/6744/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74512492> (дата звернення: 01.11.2018)
28. Єдиний державний реєстр судових рішень: Справа №709/1354/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74503845> (дата звернення: 01.11.2018)
29. Єдиний державний реєстр судових рішень: Справа № 415/1739/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/69202891> (дата звернення: 01.11.2018)
30. Єдиний державний реєстр судових рішень: Справа № 415/4484/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/68498983> (дата звернення: 01.11.2018)
31. Єдиний державний реєстр судових рішень: Справа № 727/8399/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/69105543> (дата звернення: 01.11.2018)

- 32.Єдиний державний реєстр судових рішень: Справа № 369/10853/17.
URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/69959053> (дата звернення: 01.11.2018)
- 33.Єдиний закупівельний словник. ДК 021:2015. URL
<https://dk21.dovidnyk.info> (дата звернення: 01.11.2018)
- 34.Загорський В. С. Модель ефективної комунікації у сфері публічного управління та адміністрування: структурно-функціональний аспект. Демократичне врядування. 2016. - Вип. 16-17. URL:
http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_201616. (дата звернення: 09.10.2018)
- 35.Звіт «Контролери». Публічні закупівлі: час трансформацій. 2016.
URL: https://antac.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/5_Kontrolery.pdf
(дата звернення: 01.10.2018)
- 36.Індекс найкращих практик DOZORRO. URL: <http://index.dozorro.org/>
(дата звернення: 28.11.2018)
- 37.Інтерактивний інструмент для пошуку додаткових угод в ProZorro.
URL: <http://cep.kse.org.ua/dopky.html/> (дата звернення: 28.11.2018)
- 38.Інтерфакс Україна. ProZorro завершила міграцію всіх ІТ-ландшафтів із США до України, та анонсує істотне розширення. 2018. URL:
<https://ua.interfax.com.ua/news/economic/507845.html> (дата звернення: 20.11.2018)
- 39.Кайдаш Т. Державні закупівлі в Сполучених штатах Америки. Державні закупівлі в Україні. 2007. № 12. С. 39—44.
- 40.Квач В.Ю., Афанасієв Р.В. Загальнотеоретичні положення про публічні закупівлі: поняття та призначення. 2017. URL:
<http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2017/11/214.pdf> (дата звернення: 01.10.2018)
- 41.Кісельов М. Акт тижня: публічні закупівлі. Огляд змін та проблемні моменти. Юрист&Закон. 2016. № 7. URL:
http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA008862 (дата звернення: 01.10.2018)

- 42.Круп'як І. Орієнтири трансформації публічних закупівель в сучасних умовах. Фінансове забезпечення діяльності суб'єктів господарювання: збірник матеріалів V Всеукраїнської науково-практичної конференції. Кременчук, 2017. С. 89-90.
- 43.Кулак Н.В. Передумови вдосконалення системи державних закупівель шляхом створення електронної системи торгів. Наукові розвідки з державного та муніципального управління. 2014. Вип. 2. С. 274–282. URL: <http://www.nvppp.in.ua/vip/2017/2/25.pdf> (дата звернення: 14.10.2018)
- 44.Куц А.Р. Інформаційно-аналітичне забезпечення моніторингу публічних закупівель. Збірник тез доповідей Міжнародної науково-практичної конференції «Конкурентоспроможна модель інноваційного розвитку економіки України»(2018р., м.Кропивницький). Кропивницький: Ексклюзив-Систем, 2018. с. 336-339.
- 45.Куц А.Р. Переведення закупівель в електронний формат як ефективний інструмент з корупцією. Всеукраїнський конкурс студентських наукових робіт зі спеціальності “Публічне управління та адміністрування” (2018р, м.Київ). URL: <http://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2017/02/NDR-Kuts.pdf>,
<https://www.knteu.kiev.ua/file/NjY4NQ==/492811d3af02d5f95c250fa699cc3fcb.pdf> (дата звернення: 01.12.2018)
- 46.Куц А.Р. “Перспективи правового врегулювання Smart-контрактів в контексті сучасного технологічного розвитку”. Матеріали V Всеукраїнської конференції “Глушковські читання” (2017р. м. Київ). К.: Видавництво “Політехніка”, 2017.
- 47.Куц А.Р. Приватизація як інструмент стратегічного управління державним сектором економіки. Матеріали XXI Всеукраїнської науково-практичної конференції студентів, аспірантів та молодих

- вчених «Дні науки ФСП: Industry 4.0: Людина і суспільство у virі трансформацій». Київ, 2017.
48. Куц А.Р. “Розбудова інституційно-технологічної інфраструктури електронного урядування: досвід Австрії”. Сучасні проблеми управління: імперативи забезпечення сталого розвитку: матеріали IX Міжнар. наук.-прак. конференції. Київ, 2017. с. 55-57.
49. Медичний модуль аналітики ProZorro. URL: <https://bi.prozorro.org/sense/app/d1109033-fa90-4f95-af4f-20d188e5a6b3> (дата звернення: 15.11.2018)
50. Міняйло В. П. Методологічні засади контролю закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти. Бізнес Інформ. 2013. № 9. С. 190-196. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2013_9_32. (дата звернення: 20.10.2018)
51. Міняйло В.П. Аналіз і контроль процедур державних закупівель. 2009. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/natural/vnulp/menegment/2009_647/22.pdf (дата звернення: 28.11.2018)
52. Міняйло О. І. Розвиток ринку державних закупівель України за умов глобалізації. Формування ринкової економіки : зб. наук. пр. М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана» Київ : КНЕУ, 2010. Спец. вип.: Державне антикризове управління національною економікою: світовий досвід та проблеми в Україні : матеріали наук. конф. С. 385-389. URL: <http://ir.kneu.edu.ua/bitstream/2010/3257/1/Minyilo.pdf> (дата звернення: 20.10.2018)
53. Міняйло О.І.: Сучасний стан та перспективи розвитку електронних державних закупівель в Україні. Економічний вісник університету. 2016. Вип. 29(1). С. 135-144. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecvu_2016_29%281%29_18 (дата звернення: 20.10.2018)

- 54.Моніторинговий портал DOZORRO. URL: <https://dozorro.org> (дата звернення: 01.11.2018)
- 55.Моніторинговий портал DOZORRO: Аудитори передумали і вже вважають, що поліція купила гібридні позашляховики законно. 2018. URL: https://dozorro.org/news/auditori-peredumali-i-vzhe-vvazhayutsho-policiya-kupila-gibridni-pozashlyahoviki-zakonno?fbclid=IwAR1uz_F1zFCqVSmk3Ko_GUUmzqA07woy6NRzfjv-jf7tklmCOpzxVTzpWeY (дата звернення: 13.11.2018)
- 56.Моніторинговий портал DOZORRO. Як DOZORRO допомагає батькам контролювати закупівлі в школах. 2018. URL: <https://dozorro.org/blog/yak-dozorro-dopomagaye-batkam-kontrolyuvati-zakupivli-v-shkolah> (дата звернення: 01.11.2018)
- 57.Науменко С.М.: Система тендерних закупівель: теоретико-методологічні підходи до дефініції і класифікації. Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності. 2014. Вип. 1(2). С. 242-247. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Траєив_2014_1%282%29_41 (дата звернення: 20.10.2018)
- 58.Наші гроші. В Дніпрі мають годуватись лише дніпровські, або школярі в заручниках у патріотів. 2018. URL: <http://nashigroshi.org/2018/02/07/v-dnipri-mayut-hoduvatys-lyshe-dniprovski-abo-shkolyari-v-zaruchnykah-u-patriotiv/> (дата звернення: 01.11.2018)
- 59.Наші гроші. Мінюст за \$2,8 мільйона продовжив британських юристів для захисту від «приватівців». 2018. URL: <http://nashigroshi.org/2018/05/07/minyust-za-28-miljona-prodovzhyv-brytanskyh-yurystiv-dlya-zahystu-vid-pryvativtsiv/> (дата звернення: 28.10.2018)
- 60.Нестуля В., Білик Є., Павлюк С., Гоголь М., Аргат О., Лахтіонов І., Невдаха М. Реформа публічних закупівель в Україні та результати

- роботи електронної системи ProZorro (серпень – грудень 2016). 2017. URL: www.ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2017/05/serpen-hruden-16-ukr.pdf (дата звернення: 01.11.2018)
61. Нижній Т. В. Публічні закупівлі у системі електронного урядування. 2017. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/10_2017/24.pdf (дата звернення: 14.10.2018)
62. Олефір А. О. Проблеми публічних закупівель крізь призму європейського досвіду. Теорія і практика правознавства. 2017. Вип.1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2017_1_7 (дата звернення: 20.10.2018)
63. Офіційний сайт НАБУ. Розслідування незаконного збагачення голови Держаудитслужби: відкрито матеріали слідства. 2017. URL: <https://nabu.gov.ua/novyny/rozsliduvannya-nezakonnogo-zbagachennya-golovy-derzhadytsluzhby-vidkryto-materialy-slidstva> (дата звернення: 01.11.2018)
64. Парафійник Н. І. Новітні інформаційно-комунікаційні технології як основа функціонування електронного урядування. Гуманітарний часопис. 2016. № 1. С. 97-102. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/gumc_2016_1_14. (дата звернення: 14.10.2018)
65. Письменна М. С. Аудит ефективності електронної системи публічних (державних) закупівель. Інноваційні рішення в сучасній науці. 2017. No2(11). С. 16–21. URL: <http://naukajournal.org/index.php/ISMSD/article/viewFile/1123/1241> (дата звернення: 08.11.2018)
66. Письменна М.С. «Методологія та організація аналізу і контролю закупівель за державні кошти». Одеса, 2018. URL: http://oneu.edu.ua/wp-content/uploads/2018/09/Avtoreferat_Pismenna-M.S..pdf (дата звернення: 09.11.2018)

67. Проект нової редакції Закону №922 «Про публічні закупівлі». 2018.
URL:
https://docs.google.com/document/d/1tcNGg3x8mSHN6425Gel5_WUXNoj47n4QmGOXOr_DQPM/edit?fbclid=IwAR3khwXGIU6lQcOgSjppqy1uwbXd1nqKEB_PrSnQTT7sU5thUb1sBo2UduwU (дата звернення: 01.12.2018)
68. Публічний модуль аналітики. URL: <https://bi.prozorro.org/> (дата звернення: 01.11.2018)
69. Рахункова палата. Звіт про результати аналізу стану публічних (державних) закупівель у 2017 році. 2018. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16757178/Zvit_13-1_2018.pdf?subportal=main (дата звернення: 01.12.2018)
70. Рахункова палата. Рішення про розгляд Звіту про результати аналізу стану публічних (державних) закупівель у 2017 році. 2018. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16756726/R_RP_13-1_2018.pdf?subportal=main (дата звернення: 01.12.2018)
71. Риженко О. В. Розвиток електронного урядування в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи. Дні інформаційного суспільства. 2015 р.: матер. щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (19 – 20 травня 2015 р., м. Київ) К. : Видавництво “Тезис”, 2015. С. 113—115.
72. Риженко О.В. Стратегічні пріоритети сучасного розвитку електронного урядування в Україні. Ефективність державного управління. 2015. Вип. 43. С. 99-103. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_43_14. (дата звернення: 20.10.2018)
73. Система публічних закупівель “ProZorro”. URL: <https://prozorro.gov.ua> (дата звернення: 01.11.2018)
74. Система ризик-індикаторів. URL: <http://risk.dozorro.org/> (дата звернення: 01.11.2018)

- 75.Сланецька С.В. «Антимонопольне регулювання та конкуренція на ринку державних закупівель». Тернопіль, 2017. URL: <http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/21652/1/ОДС%20-%202021Сланецька.pdf> (дата звернення: 20.11.2018)
- 76.Смиричинський В. В. Прок'юремент як механізм формування конкурентоспроможного ринку державних закупівель європейського типу в Україні. Конкуренція. Вісник Антимонопольного Комітету України. 2004. № 4. С. 11-16. URL: www.journals.uran.ua/index.php/2225-6407/article/download/36419/32596/ (дата звернення: 14.10.2018)
- 77.Ткаченко Н. Б. Макроекономічні аспекти державних закупівель. Фінанси України. 2009. № 8. С. 82-88. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu_2009_8_9 (дата звернення: 20.10.2018)
- 78.Ткаченко Н. Б. Управління державними закупівлями : монографія. К. : Книга, 2007. 296 с.
- 79.Ткаченко, Н. Б. Електронні публічні закупівлі: досвід країн ЄС та впровадження його в Україні [Текст]. Актуальні проблеми економіки. 2016. № 10. С. 471-477. URL: www.search.proquest.com/openview/c2528d6132d4fd70b58069d7cc7948ed/1.pdf?pq-origsite=gscholar&cbl=2035679/ (дата звернення: 20.10.2018)
- 80.Уманців Ю. М. Еволюція ролі та функцій держави в економіці. Економічний вісник університету. 2016. Вип. 28(1). С. 140-148. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecvu_2016_28%281%29_20 (дата звернення: 08.10.2018)
- 81.Уманців Ю.М. Роль держави у регулюванні макроекономічних процесів. Суспільство, економіка та економічна наука в XXI столітті: зб. матеріалів II міжнар. наук.-практ. конф. К.: КНЕУ, 2017 с. 120-122. URL: <http://ir.kneu.edu.ua/bitstream/2010/21543/1/120-122.pdf> (дата звернення: 09.10.2018)

82. Центр протидії корупції: аналітичний звіт “Публічні закупівлі: час трансформацій. 2016. URL: [https://antac.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/5_Kontrolery.pdf/](https://antac.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/5_Kontrolery.pdf) (дата звернення: 23.10.2018)
83. Чабан В. Електронні державні закупівлі: на шляху до інтеграції з ЄС. 2015. URL: http://vkp.ua/content/news/files/yur_gazeta_chaban_52498_article_14528_58542_en.pdf (дата звернення: 28.10.2018)
84. Чукут С.А. Кращі практики впровадження електронного урядування: зарубіжний досвід. Методичні матеріали до навчальної дисципліни: “Теоретико-методологічні, організаційні та інституційні основи електронного урядування” / авт. кол.: К. Синицький, Я. Олійник, М. Міхальова та ін.; за заг. ред. д.н.держ.упр., проф. С.А. Чукут, к.н.держ.упр. О.В. Загвойської. / К., 2010. –144с.
85. Шатковський О. Електронні державні закупівлі: пошук українського шляху [Електронний ресурс]. URL: <http://eupublicprocurement.org.ua/e-procurement-finding-a-way-for-ukraine.html> (дата звернення: 01.11.2018)
86. Щукін О. М. Контроль у сфері державних закупівель. Юридична наука. 2014. № 7. С. 29-38. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/jnn_2014_7_5 (дата звернення: 01.12.2018)
87. Betts, Martin, Black, Peter Christensen, Sharon A., Dawson, Edward, Du Rong, Duncan, William Foo, Ernest, & Gonzalez Nieto, Juan (2006) Towards secure and legal e-tendering. Journal of Information Technology in Construction, 11. URL: [www.pdfs.semanticscholar.org/97b1/c3d9d9d75b96ee7d8f43c73b21e275192dac.pdf/](http://www.pdfs.semanticscholar.org/97b1/c3d9d9d75b96ee7d8f43c73b21e275192dac.pdf) (дата звернення: 26.11.2018)
88. Bogdan Nedilchenko. Factors influencing the public procurement efficiency: the effect of e-auctions procedures in Ukraine. 2017. URL: <http://www.kse.org.ua/download.php?downloadid=873> (дата звернення: 01.12.2018)

89. Centre of excellence in procurement in Kyiv School of Economics:
Вплив ProZorro. 2017. URL: -
www.cep.kse.org.ua/assets/img/articles/Prozorro_report_ua.pdf/ (дата
звернення: 20.10.2018)
90. European Parliament Commission «Systems and e-Procurement -
Improving Access and Transparency of Public Procurement». 2018. URL:
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/618990/IPOL
_BRI\(2018\)618990_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/618990/IPOL_BRI(2018)618990_EN.pdf) (дата звернення: 08.10.2018)
91. Goutslova K. Report on preparation of online public procurement
training course for business. 2017. URL:
[www.eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2017/02/Report-
on-online-course-for-business_ENG.pdf/](http://www.eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2017/02/Report-on-online-course-for-business_ENG.pdf/) (дата звернення: 08.10.2018)
92. Iryna Ksonzhyk, Maryna Dubinina. Monitoring of the activity of public
procurement system in countries of European Union and Ukraine. 2017.
URL:
<http://www.baltijapublishing.lv/index.php/issue/article/view/259/pdf> 2017
(дата звернення: 08.10.2018)
93. Open Government Partnership. Star Reforms In the Open Government
Partnership (SECOND EDITION). 2018. URL:
[https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Star-
Reforms_2018.pdf?fbclid=IwAR2DKH17adcMbLDQcMXLwukbKwIvD
cfA4aZp3ju2VN1WT2LQycXRtK1g25s](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Star-Reforms_2018.pdf?fbclid=IwAR2DKH17adcMbLDQcMXLwukbKwIvDcfA4aZp3ju2VN1WT2LQycXRtK1g25s) (дата звернення: 01.12.2018)
94. The World Bank: Форум «Електронні закупки»:
Совершенствование механизмов расходования государственных
средств благодаря использованию данных, формируемых системами
электронных закупок 2015. URL:
[http://pubdocs.worldbank.org/en/826201460365833472/Enhancing-
Public-Spending-Proceedings-Report-Vienna-Dec-1-3-2015-RU.pdf/](http://pubdocs.worldbank.org/en/826201460365833472/Enhancing-Public-Spending-Proceedings-Report-Vienna-Dec-1-3-2015-RU.pdf/)
(дата звернення: 14.10.2018)

- 95.UA.News. Кредитні шахраї використовували персональні дані українців із системи ProZorro. 2018. URL: <https://ua.news/ua/kredytni-shahrayi-vykorystovuvaly-personalni-dani-ukrayintsiv-iz-systemy-prozorro/> (дата звернення: 01.11.2018)
- 96.World Bank Group Governance: OPEN GOVERNMENT CASE STUDY: Costing the ProZorro e-Procurement Program. URL: https://www.r4d.org/wp-content/uploads/R4D_OG-ProZorro-CS_web.pdf (дата звернення: 01.11.2018)

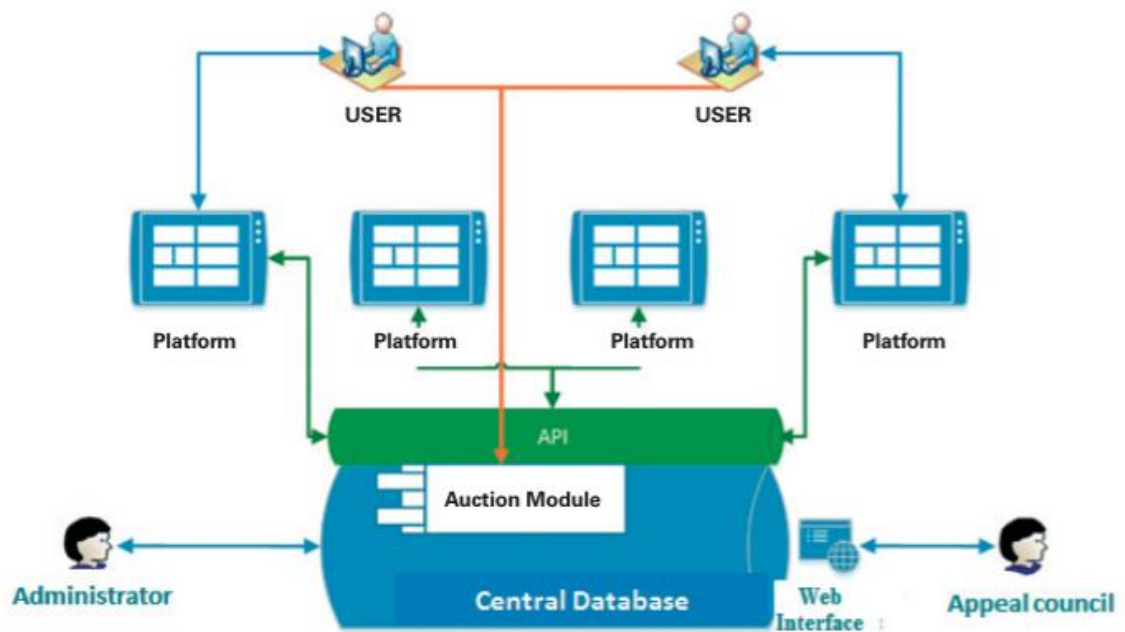
Додаток 1. Етапи в типовому електронному тендерному процесі

Компонент тендерної системи	Основна функція системи е-закупівель
Попередня кваліфікація та реєстрація	<ul style="list-style-type: none">• Попередня кваліфікація• Видача імен користувача та пароль
Публічне запрошення	<ul style="list-style-type: none">• Тендерна реклама• Оголошення тендеру та повідомлення
Представлення тендеру	<ul style="list-style-type: none">• Реєстрація учасника тендеру на участь у проекті• Завантаження тендерної документації• Подача тендеру замовником
Закриття тендеру	<ul style="list-style-type: none">• Закриття тендеру
Тендерна оцінка	<ul style="list-style-type: none">• Процес оцінки тендеру• Запит інформації
Перемога тендерної пропозиції	<ul style="list-style-type: none">• Прийняття тендерної пропозиції• Підписання формального договору
Архівування	<ul style="list-style-type: none">• Збереження документа

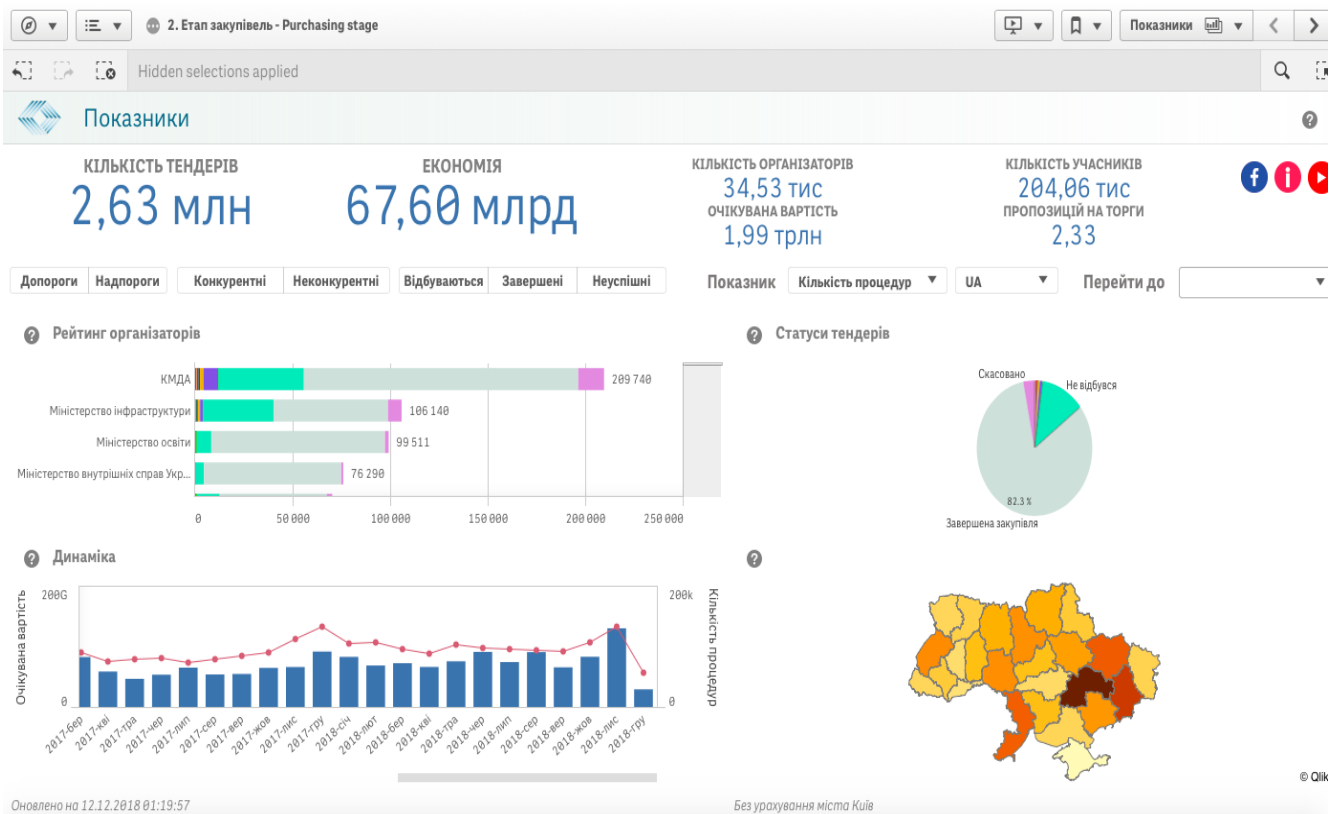
Додаток 2. Рівні розвитку систем електронних закупівель в державах-членах ЄС

Країна ЄС	Регулятор	Е-оповіщення	Е-доступ	Е-подання	Е-оцінювання, Е-присудження контракту	Е-замовлення	Е-інвойсування
Австрія	Відомство Федерального канцлера	+	+	+	+	+	+
Бельгія	Бельгійський федеральний портал з державних закупівель	+	+	+	+	+	+
Болгарія	Агентство з державних закупівель	+	+	-	-	-	-
Хорватія	Міністерство економіки, Директорат з питань державних закупівель	+	+	-	-	-	-
Кіпр	Директорат з питань державних закупівель Казначейства Республіки Кіпр	+	+	+	+	+	-
Чехія	Міністерство регіонального розвитку	+	+	-	-	-	-
Данія	Управління з питань конкуренції та захисту споживачів	+	+	+	+	+	+
Естонія	Міністерство фінансів	+	+	+	+	-	+
Фінляндія	Міністерство з питань зайнятості та економіки	+	+	-	-	+	-
Франція	Міністерство економіки, фінансів та промисловості	+	+	+	+	+	-
Німеччина	Агентство державних закупівель при Міністерстві внутрішніх справ	+	+	+	+	+	-
Греція	Єдине відомство з державних закупівель	-	-	-	-	-	-
Угорщина	Директорат з питань централізованих послуг	+	+	+	+	+	-
Ірландія	Управління державних закупівель	+	+	+	+	+	-
Італія	Міністерство економіки та фінансів	+	+	+	+	+	+
Латвія	Державне агентство з регіонального розвитку	+	+	+	+	+	-
Литва	Управління державних закупівель	+	+	+	+	-	-
Люксембург	Портал з державних закупівель	+	+	-	-	-	-
Мальта	Департамент контрактів Міністерства фінансів	+	+	+	+	-	-
Нідерланди	Нідерландський центр експертизи державних закупівель при Міністерстві економіки	+	+	+	+	-	+
Польща	Бюро державних закупівель	+	+	+	-	+	-
Португалія	Інститут будівництва й нерухомості	+	+	+	+	+	-
Румунія	Система електронних закупівель	+	+	+	+	+	-
Словаччина	Бюро державних закупівель	+	+	+	+	-	-
Словенія	Міністерство фінансів	+	+	+	+	-	-
Іспанія	Міністерство фінансів і державного управління	+	+	+	+	-	+
Швеція	Шведське національне агентство з управління фінансами	+	+	+	+	+	+
Велика Британія	Виконавче агентство при Секретаріаті Кабінету Міністрів	+	+	+	-	+	-
Частка, %		96	96	79	71	57	29

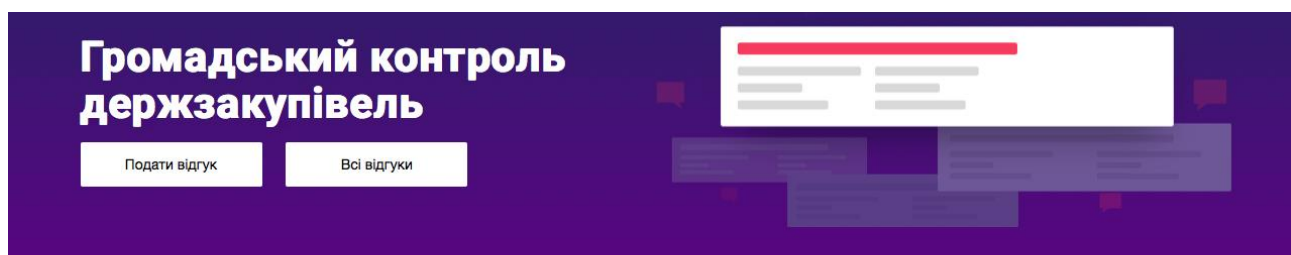
Додаток 3. Архітектура ProZorro



Додаток 4. Публічний модуль аналітики ProZorro



Додаток 5. Моніторинговий портал DOZORRO



18,6 млрд
Ризикуюмо втратити



4952
Сумнівних тендерів



1255
Коментарів



10027
Відгуків

Замовники, що реагують на відгуки

Найактивніше моніторять закупівлі



Укрпошта



Укргазвидобування



Енергоатом



Маріупольська міська рада



ДП НЕК "УКРЕНЕРГО"



ПАТ "Вінницяобленерго"

ОСТАННІ НОВИНИ

В Одесі відремонтують дендропарк Перемоги
07.02.2018 17:44

Протягом січня Колегія АМКУ розглянула



Інструкції ▾

Блоги

Новини

Dozorro-спільнота ▾

FAQ

Інструменти

Увійти

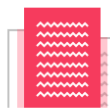
Надпорогові закупівлі – контролюйте та впливайте!

Оберіть тип виявленого Вами порушення для ознайомлення з правовими аспектами, заготовками листів до замовників і контролюючих органів та реальних прикладів оскарження аналогічних порушень.

БЕЗПІДСТАВНЕ
ВІДХИЛЕННЯ



ДИСКРИМІНАЦІЙНІ
ВИМОГИ ДОКУМЕНТАЦІЇ



МОЖЛИВЕ УНИКНЕННЯ
ПРОЦЕДУРИ ВІДКРИТИХ
ТОРГІВ



НЕОБГРУНТОВАНИЙ
ВИБІР ПЕРЕМОЖЦЯ



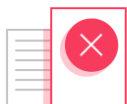
НЕВЧАСНЕ РОЗМІЩЕННЯ/
НЕРОЗМІЩЕННЯ
ДОКУМЕНТАЦІЇ



ПОРУШЕННЯ СТРОКІВ
ОПРИЛУДНЕННЯ
ДОГОВОРУ В СИСТЕМІ



ВІДСУТНЯ СПЕЦИФІКАЦІЯ
ДО УКЛАДЕНОГО
ДОГОВОРУ



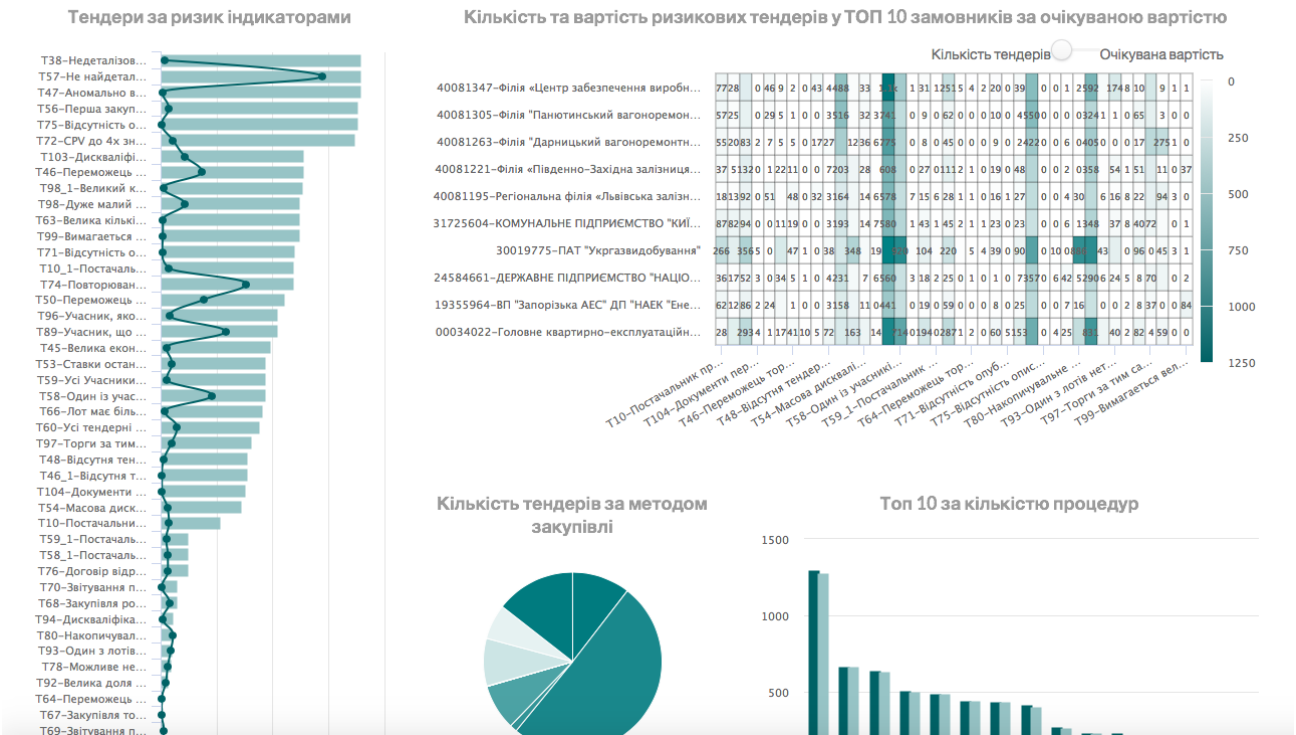
НЕОБГРУНТОВАНА
ВІДМІНА ТОРГІВ



ЗАВИЩЕННЯ ЦІН



Додаток 6. Система ризик-індикаторів



Додаток 7. Індекс найкращих практик

INDEX.DOZORRO.ORG

Перейти на ДОЗО

ПОРІВНЮЙ ТА КОНТРОЛЮЙ

Ради

Індекс розрахований для 206
Замовників із 6341

Топ 3 Замовники, які дотримуються
найкращих практик

85.23- Ялтинська селищна рада
84.87- Клембівська сільська рада
84.72- Новоселидівська сільська рада

Топ 3 Замовники, які уникають найкращих
практик

60.69- Вільшаницька сільська рада
Самбірського району Львівської області
61.45- Знам'янська сільська рада
61.55- Клішовецька сільська рада

Навчальні заклади

Індекс розрахований для 330
Замовників із 4280

Топ 3 Замовники, які дотримуються
найкращих практик

86.82- УДАЧНЕНСЬКА ЗАГАЛЬНООСВІТНЯ
ШКОЛА І-ІІІ СТУПЕНІВ ПОКРОВСЬКОЇ
РАЙОННОЇ РАДИ ДОНЕЦЬКОЇ ОБЛАСТІ
86.62- Навчально-виховний комплекс
«Домінанта» (дошкільний навчальний
заклад - спеціалізована школа І
ступеня - суспільно-гуманітарна
гімназія – СШ №204 з поглибленим
вивченням фізичної культури)
86.39- Комунальний заклад "Токмацька
спеціальна загальноосвітня школа-
інтернат" Запорізької обласної ради

Топ 3 Замовники, які уникають найкращих
практик

65.14- Хмельницьке училище ПК ПП ДКВС
України
65.27- КУ "Вижицька загальноосвітня
школа-інтернат І-ІІІ ступенів імені
Назарія Яремчука"

Інші

Індекс розрахований для 449
Замовників із 3911

Топ 3 Замовники, які дотримуються
найкращих практик

88.14- Заклад культури "Вінницька
міська централізована бібліотечна
система"
87.76- Комунальне некомерційне
підприємство "Консультативно-
діагностичний центр" Оболонського
району м.Києва
87.75- Комунальне некомерційне
підприємство "Консультативно-
діагностичний центр дитячий
Дарницького району м. Києва"

Топ 3 Замовники, які уникають найкращих
практик

58.43- Клінічний госпіталь Державної
прикордонної служби України
(військова частина 2524)
62.7- КП Львівське комунальне
підприємство "Збиранка"
64.41- КП "Святошинське лісопаркове
середовище"

Охорона здоров'я

Індекс розрахований для 996
Замовників із 3140

Топ 3 Замовники, які дотримуються
найкращих практик

88.78- КЗ "Криворізький
психоневрологічний інтернат" ДОР"
87.72- Комунальний заклад
"Криничанський психоневрологічний
інтернат" Дніпропетровської обласної
ради"
87.72- КЗ "Дніпропетровська
стоматологічна поліклініка №1" ДОР

Топ 3 Замовники, які уникають найкращих
практик

59.21- Комунальний заклад Переяслав-
Хмельницької районної ради
"Переяслав-Хмельницький центр
первинної медико-санітарної
допомоги"
60.88- Дрогобицька міська лікарня №1
60.9- КП "Тернопільський міський
лікувально-діагностичний центр"
Тернопільської міської ради

Додаток 8. Інтерактивний інструмент для пошуку додаткових угод в Prozorro



Kyiv
School of
Economics

Поширити 57 Tweet



Інтерактивний інструмент для пошуку додаткових угод в Prozorro



Робот: кожен день відбирає та публікує 3 топ-новини з найбільш резонансних тем за останні декілька днів



Пошук: показує всі зміни контрактів за останні три дні, місяць чи рік, дозволяє знайти всі "допки" будь-якої організації за різними параметрами.

ТОП-НОВИНИ

2 дні тому ДП "ДЕРЖАВНИЙ ЗАКЛАД "СПЕЦІАЛІЗОВАНИЙ (СПЕЦІАЛЬНИЙ) КЛІНІЧНИЙ САНАТОРІЙ ІМ В.П.ЧКАЛОВА" МІНІСТЕРСТВА ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ" (Одеська область) підписало додаткову угоду, підвищивши ціни за результатами тендеру, який був проведений 2017-04-10 на суму 1.49 млн грн. Предмет закупівлі: Газове паливо.

За результатами торгів була значна економія від очікуваної вартості - 32%.

За контракт змагались 4 учасників.

Після цього замовник та постачальник 5 разів підіймали ціни.

Економія на тендері 32% Можливе підвищення ціни 50%

2 дні тому ТОВ "РІВНЕТЕПЛОЕНЕРГО" (Рівненська область) підписало додаткову угоду, підвищивши ціни за результатами тендеру, який був проведений 2017-08-28 на суму 0.88 млн грн. Предмет закупівлі: Дизельне паливо.

Економія за результатами торгів склала 27%.

За контракт змагались 4 учасників.

Це вже 8 зміна контракту в частині підвищення цін.

Перший раз основний контракт був переглянутий вже через 14 днів після його підписання

Економія на тендері 27% Можливе підвищення ціни 80%

3 дні тому УПРАВЛІННЯ ОСВІТИ РІВНЕНЬСЬКОГО МІСЬКВИКОНКОМУ (Рівненська область) підписало додаткову угоду, підвищивши ціни за результатами тендеру, який був проведений 2017-03-06 на суму 0.839 млн грн. Предмет закупівлі: М'ясні пресерви та вироби.

За результатами торгів була значна економія від очікуваної вартості - 54%.

Після цього замовник та постачальник 5 разів підіймали ціни.

Економія на тендері 54% Можливе підвищення ціни 50%

Додаток 9. Довідка про впровадження результатів наукової роботи

Діловий центр "Метрополія"

Україна 03035

м. Київ, вул. Механізаторів, 2

тел./факс: + 38 (044) 248-24-00

www.metropoliya.org

ТОВ "Рент-Альянс"

ЄДРПОУ: 35212233

e-mail: office@metropoliya.org

МЕТРОПОЛІЯ

09.02.2018 № 494

ДОВІДКА

Про впровадження результатів наукової роботи:

«Переведення закупівель в електронний формат як ефективний інструмент боротьби з корупцією»

Дана студентці V курсу факультету соціології та права спеціальності «Публічне управління та адміністрування» денної форми навчання Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського» Куц А.Р. у тому, що окремі положення наукової роботи, висновки і пропозиції становлять певний інтерес і можуть бути використані у діяльності Товариства з обмеженою відповідальністю «РЕНТ-АЛЬЯНС».

Викликають увагу рекомендації щодо удосконалення системи електронних закупівель «ProZorro» з урахуванням зарубіжного досвіду. Зокрема, Куц А. запропоновано розробити стандартні тендерні регламенти та формування стандартизованих вимог відповідно до: 1) технічних, кількісних, якісних характеристик предмету закупівель; 2) кваліфікаційних критеріїв та інших вимог до учасників; 3) забезпечення тендерних пропозицій та забезпечення виконання договору про закупівлю через сприяння повному та своєчасному інформуванню учасників закупівельного процесу як про оголошення торгів, так і про інновації щодо стандартизованої тендерної документації.

На рівні організації надано конкретні пропозиції щодо удосконалення процесу закупівель: 1) встановити правила для налагодження співпраці між структурними одиницями установи 2) запровадити додаткове внутрішнє навчання (тренінги, семінари, онлайн-курси) задля підвищення рівня компетенції працівників; 3) розробити та впровадити єдину закупівельну програму, в якій вони мають працювати, де буде чітка регламентація закупівельного процесу; 4) матеріально та не матеріально заохочувати співробітників.

Директор ТОВ «РЕНТ-АЛЬЯНС»



Є. Д. Чадюк